



COMMISSIONE FINANZE E TESORO

ATTI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO ITALIANO E LA TUTELA DEL
RISPARMIO, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA VIGILANZA, LA
RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA GARANZIA DEI DEPOSITI EUROPEE

- ✓ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva
- ✓ Resoconti sommari delle sedute della Commissione
- ✓ ABI
- ✓ ASSOPOPOLARI
- ✓ FEDERCASSE
- ✓ ANASF
- ✓ ASSORETI
- ✓ ASSOSIM
- ✓ CNCU
- ✓ ASCOSIM
- ✓ OCF-Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo dei consulenti finanziari
- ✓ CONSOB
- ✓ Assonime
- ✓ Dottor Roberto Nicastro
- ✓ Banca d'Italia
- ✓ Professor Giuseppe Lusignani
- ✓ Consiglio di Vigilanza della BCE
- ✓ Cassa Depositi e Prestiti
- ✓ Dottoressa Marina Anna Tavassi
- ✓ Dottor Luigi Orsi
- ✓ Presidente Commissione d'inchiesta del Consiglio regionale della Toscana
- ✓ Consigliere Leonardo Marras
- ✓ Documenti pervenuti da CNCU

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVII

n. 8

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

nella seduta del 9 febbraio 2017

Relatore: Mauro Maria MARINO

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 18 febbraio 2016, svolta nelle sedute dell'8, 15 e 22 marzo, 5, 12, 13, 19 e 27 aprile, 3, 4 e 10 maggio, 28 luglio, 15 e 21 settembre, 20 (pomeridiana) ottobre, 17 novembre 2016, 19, 24 (pomeridiana) e 26 (pomeridiana) gennaio, 1° (antimeridiana) e 8 febbraio 2017 e conclusasi nella seduta del 9 febbraio 2017

SULLE CONDIZIONI DEL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO ITALIANO E LA TUTELA DEL RISPARMIO, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA VIGILANZA, LA RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA GARANZIA DEI DEPOSITI EUROPEE

(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 15 febbraio 2016

PREMESSA

L'indagine conoscitiva ha coperto un periodo temporale nel quale la persistente fragilità di alcuni istituti di credito ha affievolito la capacità del sistema bancario di riattivare la politica del credito e di avviare il superamento degli elementi strutturali che ne minano la redditività e, nel medio periodo, la stabilità, vale a dire la riduzione dei margini per il basso livello dei tassi di interesse, il volume complessivo dei crediti deteriorati, una struttura dei costi di gestione molto pesante, a fronte della rilevante evoluzione tecnologica in atto.

Decisioni autonome di alcuni istituti di chiedere al mercato la partecipazione all'aumento del capitale e di definire piani di cessione dei crediti deteriorati sono state accompagnate dal tentativo di indirizzare risorse private verso le banche con maggiori difficoltà. Alla fine del 2016 la decisione del Governo di attivare garanzie pubbliche a sostegno della liquidità e della patrimonializzazione pone un ulteriore tassello nella strategia complessiva di sostegno al sistema. Lo scenario è stato caratterizzato anche dall'entrata in vigore della normativa europea che ha disposto vincoli normativi e procedurali in tema di vigilanza unica, meccanismo di risoluzione delle crisi e aiuti di stato in materia bancaria che si ricomprendono all'interno dell'Unione bancaria.

L'indagine conoscitiva ha preso avvio a gennaio 2016 dalla volontà della Commissione di conoscere analiticamente gli scenari nei quali inserire l'attività di inchiesta parlamentare che tutti i Gruppi hanno ritenuto di proporre con numerose iniziative, sia di commissione monocamerale sia di commissione bicamerale, con uno spettro di indagine molto differenziato per l'oggetto e la natura dell'inchiesta.

L'analisi che si presenta mette in evidenza gli aspetti di maggiore rilevanza sottolineati nel corso dell'indagine ai fini citati, cui seguono delle considerazioni conclusive. Appare opportuno peraltro sottolineare una premessa metodologica: dati e indicazioni presenti nella parte descrittiva derivano in massima parte dalla documentazione acquisita e dal confronto svolto in Commissione in fase istruttoria. Viceversa, le considerazioni conclusive presentano un profilo più squisitamente politico e vanno ricondotte a valutazioni che superano o non necessariamente collimano con i dati raccolti nel corso dell'indagine.

IL SISTEMA BANCARIO: UN BREVE QUADRO DI SINTESI

Come emerge dalle audizioni, in Italia, come per l'insieme dell'area dell'euro, la crescita dei prestiti bancari rimane modesta, ma è in graduale

ripresa. I dati di febbraio 2016 per l'area dell'euro mostrano che i prestiti alle famiglie aumentano del 2,3 per cento sui dodici mesi, mentre quelli alle società non finanziarie sono ancora in lieve calo, del -0,2 per cento. In Italia i prestiti alle famiglie sono cresciuti, sui dodici mesi, dell'1,4 per cento a fine febbraio 2016 (contro il -0,1 per cento di un anno prima), mentre i prestiti alle società non finanziarie registrano il -0,2 per cento sui dodici mesi (il -2,6 per cento un anno prima). La modesta crescita del credito riflette fattori dal lato sia della domanda sia dell'offerta. Un segnale positivo proviene dall'indagine della BCE sul credito bancario, secondo cui le politiche di prestito delle banche stanno diventando più espansive, sia nell'area dell'euro che in Italia.

È importante osservare che il rafforzamento dei bilanci bancari non ha impedito una ripresa dell'offerta di credito e della crescita economica in generale. Questo vale per l'area dell'euro e anche, in misura minore, per l'Italia. Il rafforzamento della posizione patrimoniale delle banche, quindi, non ha generato una stretta creditizia, come alcuni temevano. Il meccanismo di offerta del credito sta operando, anche se a un ritmo lento. L'orientamento espansivo della politica monetaria della BCE, ben lungi dall'essere discordante rispetto alla strategia di vigilanza della BCE, ha facilitato il comune conseguimento dei due risultati, come emerge dall'intervento del rappresentante del Consiglio di sorveglianza.

Le dimensioni complessive dei bilanci degli enti creditizi significativi italiani sono rimaste pressoché stabili nel 2015. In Italia gli attivi bancari consistono perlopiù di prestiti diretti e anticipi. A fine 2015 i prestiti alle società non finanziarie costituivano il 46 per cento del portafoglio totale, mentre quelli alle famiglie il 28 per cento. Rispetto alle loro controparti dell'area dell'euro, le banche significative italiane detengono in portafoglio una quota relativamente cospicua di prestiti a società non finanziarie.

Alcuni timidi progressi si osservano anche per la redditività delle banche, che è rimasta per diversi anni su livelli storicamente bassi. Le banche significative italiane, in aggregato, sono tornate a generare profitti nel 2015, dopo le perdite del 2014. Ma la redditività del capitale resta bassa, al 2,7 per cento nel 2015, anche rispetto alla media dell'area dell'euro, pari al 4,4 per cento. Si tratta di medie: alcune banche italiane continuano a non essere redditizie. La scarsa redditività in Italia riflette in prevalenza il forte impatto negativo degli accantonamenti costituiti per le perdite sulle cospicue consistenze di crediti deteriorati (i cosiddetti *non performing loans*- NPL), benché le svalutazioni siano diminuite. Anche i costi operativi relativamente elevati incidono sui profitti bancari.

LA VIGILANZA

L'indagine conoscitiva ha confermato che l'impianto giuridico della vigilanza per finalità, che va fatta risalire alle modifiche introdotte a metà degli anni 2000, fondata sulla differenza e sulla equiparazione tra stabilità e trasparenza quali beni pubblici da tutelare, per il controllo e

la regolazione in materia creditizia e finanziaria e l'affidamento dei essi a due autorità Banca d'Italia e Consob, presenta degli indubbi pregi per la specializzazione nei meccanismi di vigilanza, controllo e tutela, – anche rispetto a scelte compiute in altri ordinamenti che hanno accentrato in un unico organismo la vigilanza creditizia – ma rimette alla valutazione delle stesse autorità la composizione di elementi di possibile contrasto e frizione, laddove i beni tutelati possono presentare antinomie. In linea teorica, la riservatezza delle informazioni sulle condizioni economico-finanziarie di banche e intermediari risulta essenziale, anche per evitare fenomeni di vendite incontrollate o ritiro dei depositi. Ma, contemporaneamente, la conoscenza delle effettive condizioni di una banca e di un intermediario, che pure si riflette anche nell'andamento dei valori di mercato, costituisce un presidio fondamentale per gli investitori, specie per quelli *retail*, e per la gestione ordinata e tutelata del risparmio.

Il sistema di vigilanza bancaria, come è noto, si articola attualmente su due livelli. Spettano alla Banca centrale europea e al personale della Banca d'Italia compiti di vigilanza sui gruppi bancari italiani «rilevanti» attraverso la valutazione periodica della loro situazione economico-patrimoniale, la verifica del rispetto delle regole prudenziali, l'adozione degli interventi di vigilanza eventualmente necessari, l'effettuazione degli *stress test*. La vigilanza sulle banche ed i gruppi bancari «non rilevanti» è invece materialmente condotta dalla Banca d'Italia in un'ottica di supervisione unitaria guidata dagli orientamenti e dalle istruzioni generali impartite dalla BCE. La vigilanza bancaria si estende ad altri operatori del mercato finanziario: le società di intermediazione mobiliare (SIM), le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV), gli intermediari finanziari, gli istituti di moneta elettronica (IMEL). La vigilanza bancaria nei confronti di questi operatori si focalizza sulla coerenza degli assetti organizzativi, sulla qualità della gestione, del controllo dei rischi, sull'adeguatezza del patrimonio a fronteggiare eventuali perdite, sulla trasparenza e sulla correttezza nei confronti della clientela.

La vigilanza della Consob si esercita sui soggetti che operano sul mercato mobiliare, in particolare nei confronti degli emittenti di prodotti finanziari e degli intermediari. La vigilanza nei confronti degli emittenti è finalizzata a verificare la qualità dell'informativa resa al mercato da parte di chi confeziona il prodotto finanziario; la verifica sugli intermediari si propone di controllare che questi operatori agiscano correttamente e quindi perseguano l'interesse del cliente assicurando trasparenza sui rischi dell'investimento.

Le questioni della conoscenza delle reali condizioni economico-finanziarie delle banche e degli intermediari è divenuta poi ancora più pressante una volta entrata in vigore la disciplina della gestione delle crisi e i diversi strumenti da essa previsti che arrivano alla risoluzione bancaria, attraverso operazioni di ripartizione degli oneri e di salvataggio interno, non senza aver esperito la patrimonializzazione precauzionale; la previsione del *burden sharing* e del *bail-in*, apre una prospettiva diversa ri-

spetto al passato circa la rischiosità dell'investimento, anche nel caso di prodotti e servizi che, per natura intrinseca e per diffusione, come il deposito di conto corrente, non era mai stato oggetto di tale valutazione. La conoscenza *ex ante* del grado di rischiosità del deposito bancario e, in generale della banca, in quanto impresa soggetta a fallimento senza intervento pubblico, è uno degli elementi di forte discontinuità con il passato che chiama in causa sia il legislatore sia gli organi di vigilanza. Tale affermazione riveste un carattere generale di valutazione della tenuta di un banca, pur sapendo che la tutela dei depositi fino a 100.000 euro è incontestabilmente confermata anche nel nuovo quadro giuridico. Infatti gli strumenti che l'istituto di vigilanza aveva potuto utilizzare finora, in caso di difficoltà di una banca, ben si conciliavano con una valutazione caso per caso della opportunità di veicolare informazioni sulle condizioni della crisi e le sue dimensioni; nello stesso tempo, non era immediatamente diffusa la percezione delle difficoltà da parte della generalità dei depositanti, essendo data per scontata la tutela dei depositanti e dei creditori. Inoltre negli scenari nuovi e diversi aperti con la crisi del debito sovrano e la profondità della crisi economica, la ricollocazione guidata dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'economia delle banche in crisi ha incontrato ostacoli insormontabili per le condizioni generali del mercato.

LE BANCHE POSTE IN RISOLUZIONE

La Commissione prende atto che l'applicazione delle disposizioni relative alla risoluzione delle crisi bancarie, ai sensi della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 (cosiddetta «direttiva BRRD»), recepita a novembre 2015, ha avuto lo scopo di evitare interruzioni nei servizi essenziali resi dalle banche (ad esempio erogazione di finanziamenti e raccolta di depositi) e di ripristinare condizioni di sostenibilità economica delle parti sane delle banche. In altri termini, come già sostenuto dal Governo in occasione dell'esame del decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, poi confluito nella legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208), è stato opportuno agire prima della data di entrata in vigore della BRRD e sottrarre le banche alla procedura ordinaria di liquidazione, essendo esse già commissariate. Nel novembre del 2015, per una serie di fattori concomitanti la cui valutazione ad oggi non appare utile ai fini dell'indagine, si è posta un'alternativa tra la scelta compiuta e la liquidazione, che avrebbe comportato costi complessivi per 12 miliardi di euro, interrotto tutte le linee di credito con immediata richiesta di rientro agli affidati, il licenziamento dei dipendenti e effetti rilevanti su specifici mercati territoriali, su cui si ha la concentrazione delle criticità.

Ad un anno di distanza, la strada scelta per affrontare la crisi di banche di maggiore peso relativo rispetto al sistema bancario italiano, muta la scala dell'intervento, ma non affievolisce il senso delle questioni poste.

Appaiono meritevoli di considerazioni le osservazioni di contesto esposte nel corso dell'audizione del dottor Nicastro, in qualità di presidente delle banche nate dopo la risoluzione, secondo il quale il dissesto delle quattro banche derivava da vari fattori: la perdita di conoscenza delle reali condizioni dei prenditori del credito per la tendenza a concedere credito in contesti territoriali estranei; scelte aziendali talora discutibili, con attenuata efficacia degli organi di controllo; stretta connessione dei quattro istituti di credito con attività immobiliari che avevano subito fortissime perdite per la crisi economica e ingenerato diffusi fenomeni di sovraindebitamento. Un ulteriore elemento ha inciso in maniera significativa: la lentezza dei tempi di recupero delle sofferenze e degli incagli, anche se tale circostanza non ha rappresentato un elemento peculiare delle banche in risoluzione. In altri termini, la profonda erosione di redditi, di utili, di patrimonio che ha colpito l'economia reale si è riflessa in maniera incisiva anche sui bilanci delle quattro banche; ma, nello stesso tempo, comportamenti e gestioni non corretti o «discutibili» hanno indebolito le banche, che sono state commissariate.

Ampliando il punto di vista all'intero comparto, le modalità di erogazione del credito con una sottovalutazione del rischio, la differenziazione tra prenditori con scelte non sempre correlate a fattori squisitamente economico-finanziari, bensì a elementi di relazione, si sono rivelati penalizzanti.

L'intervento del Governo ha rappresentato l'applicazione parziale del meccanismo introdotto dalla direttiva BRRD e cioè la «risoluzione»: essa ha comportato, per ciascuna delle quattro banche, la costituzione di un nuovo soggetto, con capitale versato dal fondo finanziato da altre banche, l'azzeramento del valore delle azioni, l'azzeramento dei crediti degli obbligazionisti subordinati, la svalutazione delle sofferenze. Dopo tale intervento le nuove banche sono state poste sul mercato. Gli organi direttivi delle nuove banche hanno annunciato azioni di responsabilità contro i precedenti amministratori per un valore complessivo di *petitum* di 1 miliardo.

LA TRASPARENZA

Dall'indagine è emerso che le banche hanno utilizzato estesamente l'emissione di obbligazioni subordinate per la raccolta di provvista. Dal 2006, per effetto della legge sul risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262), l'offerta al pubblico di obbligazioni bancarie è sottoposta alla previa pubblicazione di un prospetto informativo, approvato dalla Consob e soggetto ad integrazione con un supplemento per fatti sopravvenuti prima della chiusura dell'offerta. In materia di trasparenza, la regolamentazione europea si fonda sulla direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004 (cosiddetto «MiFID»), ma tra la comunicazione del luglio 2013 della Commissione europea e il dicembre 2015 si sono succedute varie prese di posizione dell'Autorità europea degli stru-

menti finanziari e dei mercati (ESMA) circa le pratiche di vendita di prodotti complessi, cui la Consob ha dato seguito con proprie deliberazioni. Dal 2013 i prospetti riguardanti le obbligazioni subordinate sono stati integrati con apposite informazioni con uno specifico fattore di rischio. Allo stesso modo, anche i prospetti approvati dalla Consob relativi a prodotti non azionari potenzialmente assoggettabili alla procedura di risoluzione bancaria ai sensi della direttiva BRRD sono stati integrati. Successivamente alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 16 novembre 2015, per il recepimento della direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie, il fattore di rischio derivante da tale innovazione legislativa è stato integrato nei prospetti informativi. In altri termini, il carattere di rischiosità assunto dalle obbligazioni subordinate anche per effetto delle nuove disposizioni sembrerebbe essere stato metabolizzato a livello di prescrizioni di vigilanza e di enti di controllo. Viceversa, per una quota di obbligazioni vendute successivamente il fattore di rischio non sempre è stato adeguatamente sottolineato nel momento della vendita ai clienti *retail*. Il nuovo quadro regolamentare ha introdotto un principio di responsabilità dei sottoscrittori di titoli azionari e obbligazioni bancarie, il cui funzionamento è condizionato dalla valutazione effettiva dei rischi delle banche. Tuttavia appare evidente che gli attuali strumenti informativi e le regole di comportamento di chi offre investimenti ai clienti *retail* hanno mostrato limiti che devono essere superati, poiché non c'è più la garanzia implicita del ripiano pubblico delle perdite. Tale affermazione non è revocata o messa in dubbio dall'emanazione del decreto-legge 23 novembre 2016, n. 237: la predisposizione di garanzie e risorse pubbliche rafforza e non attenua la rigida prescrizione di tutela dei risparmiatori e degli investitori.

Dall'esame dei prospetti relativi alle obbligazioni subordinate delle banche poste in risoluzione emerge con chiarezza che solo dopo l'entrata in vigore della direttiva BRRD le informazioni sul rischio di perdita parziale o totale dell'investimento sono state inserite; dal che discende la affermazione che lo strumento del *bail-in* doveva necessariamente essere applicato solo alle nuove emissioni. La Commissione ritiene che le informazioni esposte nei prospetti siano adeguate e complete, ma occorre migliorarne il carattere sotto il profilo dell'immediatezza della percezione e della chiarezza espositiva, evitando di ricorrere a riferimenti normativi o indicazioni legislative o ad acronimi di difficile comprensione, anche mediante l'utilizzo di elementi grafici sintetici. Inoltre, l'analisi delle azioni poste in essere dalla Consob sui prodotti finanziari «illiquidi» – e cioè strumenti finanziari la cui vendita è soggetta a condizioni che possono incrementare il rischio di perdite all'atto della cessione, tra i quali sono annoverate le obbligazioni bancarie in generale – non sembra far emergere particolari negligenze nel predisporre indicazioni valide per regolare la condotta degli intermediari. La Commissione rileva che la Consob, nel dicembre del 2014, in relazione ad alcune tipologie di prodotti finanziari definibili sinteticamente «complessi» – tra i quali vanno annoverate le obbligazioni subordinate – aveva raccomandato agli intermediari di astenersi dal sugge-

rirne o consigliarne la vendita alla clientela *retail*. Ad integrazione di tale indicazione nel 2015, dopo l'entrata in vigore della BRRD, la Consob ha emanato una comunicazione che chiede agli intermediari di riconsiderare le procedure per formulare i giudizi di adeguatezza e di appropriatezza degli investimenti, con particolare riferimento alla concentrazione degli stessi rispetto al patrimonio dell'investitore. Come è noto, la verifica del rispetto di tale criterio di concentrazione potrebbe assumere un valore decisivo nella valutazione del diritto al rimborso per gli obbligazionisti subordinati oggetto della riduzione di valore delle quattro banche. Va peraltro tenuto presente che la direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 (cosiddetto «MiFID 2») (che entrerà in vigore il 1 gennaio 2018) assegna alle autorità di vigilanza il potere di *product intervention* che arriva fino al divieto sia di vendita sia di alcune pratiche commerciali. Inoltre l'ESMA, sempre in un'ottica MiFID 2, ha vietato la distribuzione di prodotti finanziari complessi, tra cui sono ricompresi anche gli strumenti di debito assoggettabili alla direttiva BRRD attraverso la modalità di mera esecuzione di ordini senza filtro da parte dell'intermediario (*execution only*).

Nella specifica vicenda delle banche Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Chieti, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, va tenuto presente che esse sono state poste in amministrazione straordinaria a partire dal maggio 2013; dopo il commissariamento nessuna ha emesso obbligazioni subordinate o nuove azioni; durante il periodo successivo al commissariamento non sono pervenute alla Consob segnalazioni in merito ad irregolarità nella prestazione dei servizi di investimento. Il 70 per cento delle obbligazioni subordinate emesse dalle banche in risoluzione è stato emesso prima del 2008, cioè prima del manifestarsi della crisi finanziaria globale, epoca durante la quale le obbligazioni bancarie, come detto in precedenza, non erano assistite nella vendita da presidi particolari, non essendo ad esse associate un rischio percentualmente maggiore rispetto ad altri prodotti finanziari.

In base ai documenti presentati dalla Consob risulta che rispetto al totale delle obbligazioni subordinate emesse dalle vecchie banche la percentuale dei clienti *retail* detentori è di circa l'1 per cento; di questi 10.559 clienti, 1.010 presentano una percentuale di concentrazione di obbligazioni subordinate detenute rispetto al proprio patrimonio superiore al 50 per cento, mentre 1.484 hanno una percentuale di concentrazione tra il 50 e il 30 per cento.

Va inoltre considerato in termini sistemici il valore delle obbligazioni bancarie subordinate detenute da clienti *retail*: rispetto al totale circolante per tutto il sistema bancario italiano di circa 32 miliardi di euro (giugno 2015) il valore delle obbligazioni subordinate delle quattro banche ammonta a 374 milioni di euro. Inoltre tale cifra va valutata nel contesto di una tendenza di riduzione del peso delle obbligazioni nei portafogli «amministrati» della clientela *retail*, rispetto, ad esempio, ai fondi comuni di investimento, seguendo un significativo spostamento delle forme di risparmio da strumenti obbligazionari a strumenti di risparmio gestito.

LA STABILITÀ

Alle conseguenze, rilevanti e importanti, della crisi economica sulla capacità reddituale delle banche e sull'accumularsi di crediti deteriorati si sono aggiunte, come avvenuto in più casi, strategie poco prudenti e di sottovalutazione del rischio: dal combinarsi dei due fattori è derivato l'aggravarsi del deterioramento degli attivi bancari. La Commissione non nega che l'attività di vigilanza abbia contribuito a prevenire l'insorgere di una crisi profonda e generalizzata. Sull'efficacia dell'azione complessiva dell'istituto di vigilanza possono aver influito però elementi di contesto che si sono sovrapposti: di natura regolamentare, di mercato, di settore. Infatti, è vero che alla sollecitazione della Banca d'Italia il sistema ha risposto con risorse patrimoniali raccolte a partire dal 2008 per oltre 40 miliardi, per far fronte sia alle norme più stringenti, sia agli effetti della svalutazione dei crediti con i successivi accantonamenti. Una supervisione continua e incisiva potrebbe essere in grado di prevenire l'insorgere di patologie, anche in un ambiente economicamente molto debole, ma non appare ragionevole affidare esclusivamente ad essa la prevenzione totale di crisi i cui fattori sono molteplici e di diversa natura. La struttura di supervisione europea, i requisiti patrimoniali fissati dagli accordi di Basilea, l'intensa azione correttiva sui profili di *governance*, sulla misurazione del rischio, sui controlli interni, e poi la rinnovata analisi degli *stress test* – quindi, in sintesi, l'intera struttura regolamentare posta in essere per dare seguito al mandato internazionale di accrescere la stabilità e prevenire gli squilibri come quelli verificatisi nel 2008 –, sono calati in una realtà economica globalizzata che vede necessariamente la banca operare come un'impresa autonoma, che compie scelte di mercato, la cui conduzione e gestione ricade nella piena responsabilità degli amministratori. Il *bail-in*, il salvataggio interno, non è che la presa d'atto di tale mutato paradigma.

Laddove le banche non reagiscano alle richieste del supervisore, non adottino le misure indicate per riequilibrare i bilanci e tutelare effettivamente azionisti, creditori e depositanti, sarà la stessa vigenza del *bail-in* che muterà gli orientamenti degli azionisti e dei creditori: poiché i costi finanziari della risoluzione ricadono anche sulle altre banche, sarà gioco-forza inserire meccanismi di autotutela del sistema.

La Commissione ha potuto valutare la dinamica della vigilanza sulle quattro banche poste in risoluzione, ma anche su Monte dei Paschi di Siena, Carige, Popolare di Vicenza e Veneto Banca. Vale la pena ricordare, per quanto riguarda la Popolare di Vicenza e Veneto Banca, che l'ispezione della Banca d'Italia ha evidenziato che la banca non aveva dedotto dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte dei cospicui finanziamenti da essa erogati ai sottoscrittori delle sue azioni, come richiesto dalla regolamentazione prudenziale: si tratta di una circostanza emersa nel corso dell'ispezione, ma che configura una vera e propria rappresentazione falsata delle condizioni della banca. La norma è chiara e razionale:

la sottoscrizione di azioni a fronte di un finanziamento della stessa società non può valere ai fini della vigilanza; se lo si fa si dà un'informazione inesatta alla vigilanza. Occorre chiedersi se tali evenienze siano o meno da riportare pubblicamente per dare conto agli azionisti e ai depositanti delle reali condizioni della banca.

Per le due ultime banche citate la Commissione prende atto dei mutati assetti proprietari con l'impegno finanziario diretto del Fondo Atlante, ancorché tale diversa soluzione non abbia evitato il sacrificio economico degli azionisti e dei soci.

I CREDITI DETERIORATI

La Commissione ha rilevato la grande attenzione posta dalle autorità di vigilanza, ed in particolare da quella europea, sulla formazione dei crediti deteriorati, sul peggioramento degli attivi, sulla esigenza di «ripulire i bilanci» dalle partite incagliate. Non vi è dubbio che occorra fare luce sul formarsi di tali condizioni che, in forma patologica e con percentuali rilevanti minano la stabilità degli intermediari. Infatti, anche la richiesta di accantonamenti per far fronte alle perdite rischia di indebolire la banca se fatta in tempi rapidi e per volumi eccessivi. Sicuramente lo strumento dello *stress test* costituisce un ausilio analitico di straordinario valore. Tuttavia va ribadito che la costruzione degli scenari avversi nei quali calare l'esercizio di *stress* non è neutro rispetto agli esiti.

Va anche ribadita l'opinione che la verifica a livello europeo della qualità degli attivi bancari debba essere condotta con oggettiva valutazione delle differenti pratiche e delle diverse scelte operate dalle singole banche dei paesi membri. L'attenzione della vigilanza europea e nazionale su formazione e peso dei crediti deteriorati non può non esser accompagnata da un'analoga analisi degli effetti del rischio sul sistema bancario, dell'utilizzo di strumenti derivati nei bilanci degli istituti di credito. In altri termini, la Commissione richiama l'esigenza di porre sullo stesso piano, ai fini della vigilanza, il rischio di credito e il rischio di mercato.

L'INFORMAZIONE DEL RISPARMIATORE

Le questioni emerse nel corso delle audizioni investono due profili differenti ma connessi: la consapevolezza nelle scelte di investimento e di risparmio della clientela *retail* e la tutela giuridica dei clienti/risparmiatori.

L'opinione diffusa tra i gruppi parlamentari, ampiamente e autorevolmente sottolineata, è che la prima ed effettiva tutela del risparmio passa per una diffusa consapevolezza finanziaria: già nel 1921 Einaudi sosteneva che: «Sarebbe un gran male se la crisi di borsa spaventasse i risparmiatori contro tutti gli investimenti industriali; ma sarà un gran bene se li persuaderà che non esiste alcun impiego assolutamente sicuro e che essi hanno il

dovere verso se stessi e verso il paese, il quale ha interesse agli impieghi oculati del privato risparmio, di studiare attentamente, con prudenza e senza ingordigia, le occasioni di impiego che di volta in volta si presentano». L'educazione e l'istruzione relativa ai più importanti concetti e strumenti degli investimenti finanziari e assicurativi è strategica, anche per favorire la trasmissione delle risorse private dal portatore in *surplus* alle imprese in *deficit*. La Commissione ha esaminato in sede consultiva il disegno di legge sulla cittadinanza economica rassegnando un parere in cui si condivide ampiamente l'impianto del disegno di legge.

In relazione alla tutela le prescrizioni della MiFID non sembrano essere state un presidio insormontabile, ma è anche vero che l'approccio di vigilanza in tema di trasparenza, essendo selettivo sui soggetti e sulle aree di maggiore rischio, inevitabilmente non permette un controllo sulla totalità degli intermediari e su tutti i prodotti. Occorre registrare in tale ambito che la proposta di vietare la vendita alla clientela *retail* di particolari prodotti finanziari (come ad esempio le obbligazioni subordinate), che pure ha autorevoli sostenitori, risponde più a logiche emergenziali che ad una sistematica e coerente azione di «tutela» del risparmiatore (quasi che i vincoli siano più utili delle opportunità). Inoltre, le obbligazioni in generale insieme ai depositi e al capitale di rischio rappresentano l'elemento che concorre a formare la raccolta complessiva delle banche. La vera sfida è quella di assicurare nei documenti informativi di emissione e in quelli di successiva vendita una rappresentazione efficace, sintetica, chiara e comprensibile dei fattori di rischio. La Commissione propone di verificare attentamente le condizioni oggettive che possono costituire il presupposto per abilitare le autorità competenti a vietare la vendita di tali prodotti.

La Commissione ha piena fiducia che i collocamenti eventualmente avvenuti in violazione della normativa vigente saranno sanzionati dalle autorità competenti e ritiene che l'azione della magistratura rappresenti il più valido ausilio per azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori delle banche coinvolte. Non può sfuggire il dubbio che le reti di vendita abbiano dovuto rispondere a indirizzi dei vertici, e che quindi sia a quel livello che vada ricercata una eventuale responsabilità, fermo restando che il dolo, la malafede o l'imperizia costituiscono elementi di responsabilità personale.

CONCLUSIONI

La Commissione, pur confermando la resilienza del sistema bancario (e cioè la capacità di assorbimento degli *shock*) e la sua complessiva solidità, ritiene che esistano criticità che rischiano di determinare una contagiosa fragilità del sistema: la quale cosa, unita alla sua strategicità rispetto all'economia reale costituisce la vera questione che sta di fronte al legislatore. La ripresa di redditività in percentuali adeguate è stimata molto debole; i processi di aggregazione e rafforzamento patrimoniale sono ancora in corso; l'attività creditizia è al momento poco profittevole poiché as-

sorbe molto capitale nonostante le operazioni straordinarie di mercato della BCE; i tassi di interesse per il finanziamento presso la BCE sono negativi; gli investimenti necessari a riorganizzare la gestione per ridurre costi operativi sono ingenti.

L'economia italiana ha assoluto bisogno di intermediari finanziari solidi, patrimonializzati, efficienti e orientati al mercato, ma nello stesso tempo il finanziatore principale del sistema e cioè il risparmiatore, deve potersi fidare della banca e degli organi di vigilanza.

Quindi, alla prospettiva dell'efficienza e della stabilità si sovrappone, per essere forse anche prevalente, quella della tutela effettiva del risparmio, che passa dalla gestione corretta, da comportamenti non opportunistici, dalla trasparenza assoluta e dall'informazione chiara e precisa sui rischi.

La prima ed essenziale provvista delle banche è la fiducia nel sistema, che risulta più importante del costo del denaro o della solvibilità: essa è un prerequisito strutturale e necessario; come è a tutti noto, l'attività bancaria risponde ad un modello codificato in cui solo una minima parte dei depositi bancari viene tenuta di riserva, disponibile nel caso in cui i correntisti chiedano la restituzione dei depositi. La restante parte è utilizzata per finanziare imprese e famiglie, nel presupposto della piena disponibilità degli stessi fondi. Il dato intertemporale e fiduciario è l'unico fattore che regge l'intera impalcatura.

La Commissione ritiene opportuno in tale contesto definire l'esame dei disegni di legge istitutivi di una commissione di inchiesta, ritenendo necessario operare al contempo sui seguenti filoni:

- modificare le regole di trasparenza e della MiFID nel senso di ampliare la tutela automatica dei clienti attraverso il ricorso a celeri procedure stragiudiziali; introdurre strumenti informativi sintetici sul rischio dell'investimento (compresi i depositi e i conti correnti) con un sistema semplice ed elementare di comunicazione del grado di rischio. Rendere le prassi di vigilanza più incisive e tempestive;

- attivare il sistema unico di assicurazione dei depositi, accelerare l'unione dei mercati finanziari, ridurre drasticamente lo *stock* dei crediti deteriorati e introdurre nuove norme per evitare il loro accumulo;

- operare sul fronte europeo per recuperare margini di manovra su due fronti: l'applicazione del *bail-in* e la disciplina degli aiuti di Stato in merito agli interventi di risoluzione o preventivi rispetto alle crisi. Il confronto europeo ha risentito della volontà di accettare i termini imposti dalle autorità comunitarie, pur nella consapevolezza che anche sul fronte bancario è necessaria una più incisiva focalizzazione dell'interesse nazionale e degli strumenti per tutelarlo. Come detto, inoltre, l'Italia ha pagato le conseguenze di una vigilanza europea che si è concentrata, in termini relativi, sulla diversa ponderazione tra il rischio di credito e quello di mercato.

Infine la Commissione esprime un giudizio positivo per l'adozione di misure volte a ridurre i tempi di recupero dei crediti e a sostenere i risparmiatori coinvolti dalle crisi bancarie.

L'indagine conoscitiva si è giovata dell'apporto di esponenti della magistratura che, sia in ambito civile sia in ambito penale, hanno fornito preziose indicazioni sulle forme patologiche che affliggono il sistema, tali da attivare l'intervento della magistratura ordinaria. Lo scopo dell'inchiesta parlamentare, va ribadito, non è quello di sovrapporsi o di sostituire l'azione della magistratura: la Commissione esprime il convincimento che il riferimento costituzionale ai poteri della stessa indica gli strumenti ad essa assegnati e non certamente la ricerca di singole responsabilità e l'irrogazione di sanzioni. L'intento è quello di dotare il Parlamento, come previsto dalla Costituzione, di uno strumento volto a identificare le strade legislative, amministrative e di prassi più adeguate nella materia di interesse generale della tutela del risparmio e dell'attività creditizia e finanziaria.

D'altro canto, è rimessa al legislatore la potestà di disciplinare i confini e i limiti rispettivi tra inchiesta e magistratura inquirente nell'acquisizione e nell'utilizzo delle informazioni, nella collaborazione istituzionale e nello scambio delle stesse.

Ferma restando quindi la validità delle assunzioni su esposte in esito all'indagine conoscitiva svolta, una volta identificato l'oggetto del sistema creditizio nel suo complesso, gli indirizzi da seguire nell'attività dell'inchiesta potrebbero essere:

1. Le forme, le modalità, gli obiettivi e l'efficacia della vigilanza sulle banche per quanto riguarda sia la stabilità del sistema sia la trasparenza;
2. L'analisi della gestione delle banche a fronte degli scenari aperti in Italia dalla crisi finanziaria e del debito sovrano;
3. Le modalità di raccolta della provvista e gli strumenti utilizzati;
4. I criteri di remunerazione dei *manager* e la realizzazione di operazioni con parti correlati suscettibili di conflitto di interesse;
5. Il collocamento presso il pubblico dei prodotti finanziari con particolare riferimento alle obbligazioni bancarie, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale;
6. Le forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo e la diffusione di pratiche scorrette di abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri strumenti finanziari della banca, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale;
7. La struttura dei costi, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione.

SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione Finanze e tesoro (6^a)

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee

Proposta approvata dalla Commissione: 18 febbraio 2016
Richiesta autorizzazione al Presidente del Senato: 18 febbraio 2016
Autorizzazione del Presidente del Senato: 18 febbraio 2016
Conclusione con approvazione del Documento conclusivo: 9 febbraio 2017

18/02/2016: Proposta approvata dalla Commissione;
24/02/2016: SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE
08/03/2016: Audizione di ABI, di ASSOPOPOLARI e di FEDERCASSE
15/03/2016: Audizione di ANASF, ASSOGESTIONI e ASSORETI
22/03/2016: Audizione di ASSOSIM e CNCU
5/04/2016: Audizione di ASCOSIM e di OCF-Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo dei consulenti finanziari
12/04/2016: Audizione di CONSOB e di ASSONIME
13/04/2016: Audizione del dottor Roberto Nicastro, presidente della Nuova Banca Etruria, della Nuova Banca delle Marche S.p.A., della Nuova Cassa di Risparmio di Chieti S.p.A. e della Nuova Cassa di Risparmio di Ferrara
19/04/16: Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia
27/04/16: Audizione del professor Giuseppe Lusignani
03/05/16: Audizione di rappresentanti della BCE
4/5/2016: Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze
10/5/2016: Audizione di rappresentanti della Cassa Depositi e Prestiti
12/07/2016: SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE
28/07/2016: Audizione della dottoressa Marina Anna Tavassi
15/09/2016: Audizione del dottor Luigi Orsi
20/09/2016: SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE
21/09/2016: Seguito dell'audizione del dottor Luigi Orsi
12/10/2016: SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE
20/10/2016 (pom.): Audizione del presidente della Commissione d'inchiesta del Consiglio regionale della Toscana in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la regione Toscana.
17/11/2016: Audizione del consigliere Leonardo Marras, relatore della Commissione d'inchiesta del Consiglio regionale della Toscana in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la regione Toscana.
10/1/2017: Sui lavori della Commissione
19/1/2017: Esame del documento conclusivo
24/1/2017 (Pom.): Sull'esame del documento conclusivo;
26/1/2017 (Pom.): Seguito dell'esame del documento conclusivo;
1°/02/2017 (Ant.): Seguito dell'esame del documento conclusivo;
8/2/2017: Seguito dell'esame del documento conclusivo;
9/2/2017 Seguito e conclusione dell'esame del documento conclusivo. *Doc. XVII, n. 8*

FINANZE E TESORO (6^a)
GIOVEDÌ 18 FEBBRAIO 2016
325^a Seduta
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 9,35.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Proposta di indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europei

Il presidente Mauro Maria MARINO fa presente che il lavoro di enucleazione di parti comuni dei disegni di legge istitutivi di una Commissione di inchiesta sul sistema bancario ha come esito, interlocutorio e provvisorio, la definizione di un testo nel quale i compiti della commissione di inchiesta si riducono a due questioni: capire le dinamiche interne al sistema bancario italiano e l'adeguatezza della disciplina in materia di vendita di prodotti finanziari; indagare sull'attività di controllo e di vigilanza.

Così riassunta la questione, assumono particolare rilievo le considerazioni emerse nella discussione effettuata nelle due settimane scorse, che, poiché appare utile capire il contesto nel quale si va a inserire l'iniziativa parlamentare.

Non ritiene risolutivo interrogarsi sullo strumento informativo - inchiesta o indagine conoscitiva -, mentre puntualizza che la Commissione ha avuto finora il merito di non sottrarsi ad un esame tempestivo delle iniziative legislative presentate da tutti i Gruppi, ma, nello stesso tempo, ha alle spalle un'indagine conoscitiva piuttosto ampia e approfondita sul sistema bancario in generale e si appresta ad esaminare la proposta di regolamento sui sistemi di garanzia dei depositi e ad affrontare il decreto-legge sulle sofferenze bancarie. A suo parere, quindi, tra le cose fatte e quelle da fare, s'inserisce un momento di approfondimento funzionale anche all'esame dei disegni di legge.

Come è stato fatto per i disegni di legge in tema di separazione tra banche commerciali e banche d'affari e dei connessi atti comunitari sulla resilienza, è stato l'approfondimento compiuto con l'indagine conoscitiva a far uscire la Commissione dalle secche di un confronto ideologico e per partito preso (la separazione strumento fondamentale per superare la crisi) e comprendere che tale strada, pur praticabile in linea teorica, non aveva elementi di urgenza immediata.

Occorre quindi porsi la domanda se serva, e se sì, quanto serva al sistema bancario italiano l'impalcatura dell'Unione bancaria così come si è venuta delineando; oppure se la vigilanza unica, la risoluzione unica, l'assicurazione dei depositi siano o meno strumenti effettivamente appropriati al sistema italiano.

Nel dicembre 2014, era stato il meccanismo unico di vigilanza e soprattutto l'uso comune di risorse per sostenere gli stati e, indirettamente le banche, alle prese con la crisi del debito sovrano a catalizzare l'attenzione della Commissione.

Attualmente i meccanismi di risoluzione e le crisi bancarie si intrecciano fortemente con la difesa e la tutela dei risparmiatori e degli investitori; bisogna riconoscere, prosegue l'oratore, con onestà intellettuale, che tale collegamento non sembrava al centro dell'attenzione allorché è stato esaminato tutto il sistema di risoluzione unico. Viceversa, sempre in chiave di tutela del risparmio, si pongono svariate questioni attinenti il lavoro *in progress* sulle banche oggetto di risoluzione, la creazione dell'ente ponte, i passaggi delicati da banca vecchia a quella nuova, gli aspetti anche fiscali di tali passaggi, la bontà delle soluzioni adottate con il decreto-legge n. 183, i limiti e le

potenzialità della cartolarizzazione dei crediti. Sono tutti temi che non possono essere oggetto di un'inchiesta che, per sua natura è rivolta al passato, con uno sguardo a vicende così risalenti nel tempo da non avere alcun effettiva utilità.

Per tali motivi, considera legittimo il dubbio che l'inchiesta parlamentare sul sistema bancario italiano, o comunque su alcuni settori, al momento, possa essere un elemento non di chiarezza e di conoscenza, ma forse di ulteriore fattore distorsivo.

Per tali motivi, la proposta in titolo ha l'obiettivo, con una serie di audizioni ai massimi livelli, di comprendere i mutati in atto, sapendo che esse non sono funzionali a sciogliere i dubbi su compiti e finalità dell'inchiesta, quanto invece per comprendere il contesto - dei mercati, del confronto europeo, delle misure *in itinere* e le dinamiche in atto (effetti delle misure sulle banche popolari, gli interventi di risoluzione adottati, il futuro delle BCC e i nuovi assetti che si determineranno) - nel quale opererà l'inchiesta. Anche per quanto riguarda la vendita dei prodotti finanziari o di titoli ad alto rischio vale la pena di capire se e quando verrà modificata la disciplina MiFID, se occorre assumere un'iniziativa autonoma.

In merito alle audizioni da svolgere, tenuto conto degli obiettivi citati, propone di adottare una modalità flessibile e innovativa in grado di consentire una programmazione in tempi piuttosto ristretti delle audizioni: in altri termini, alcune audizioni si potrebbero svolgere in un'unica seduta, a carattere di seminario istituzionale, coinvolgendo i settori più omogenei, come il settore bancario (e cioè ABI, Assopopolari e Federcasse), il settore finanziario (Assogestioni, Assofin, Assosim, Assoreti e Anasf). Diversamente, le audizioni delle autorità di vigilanza, Banca d'Italia, Consob, BCE saranno svolte nella formula tradizionale dell'audizione singola. Inoltre, appare opportuno svolgere l'audizione dell'Amministratore delegato delle nuove quattro banche originate dalla risoluzione ai sensi del decreto-legge n. 183 del 2015. Infine potrebbe essere utile ascoltare una serie di esperti, compresi i rappresentanti di Assonime.

Il confronto con il Governo sulle tematiche istruttorie non potrà che essere costante e continuativo, ma l'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce un momento essenziale per il raggiungimento degli scopi della procedura informativa.

Conclude, chiarendo peraltro che la procedura informativa si svolgerà contestualmente al seguito dell'esame dei disegni di legge n. 624 e connessi: preannuncia infatti la predisposizione, in qualità di relatore, di uno schema di disegno di legge con alcuni elementi comuni, che potrà essere arricchito anche in relazione alle risultanze delle singole audizioni.

Interviene il senatore TOSATO (*LN-Aut*), a giudizio del quale è urgente procedere all'istituzione della Commissione d'inchiesta, esprimendo la preoccupazione che il tempo già trascorso dal verificarsi delle crisi bancarie possa, come accaduto con l'inchiesta sul Monte dei Paschi di Siena, far perdere ogni interesse circa gli obiettivi della procedura. Ribadisce l'opinione che le audizioni non sono necessarie, anche rispetto all'individuazione di un testo unificato: d'altro canto, le audizioni costituiscono l'attività specifica delle Commissioni d'inchiesta e non ha alcun senso replicarne lo svolgimento.

Il PRESIDENTE puntualizza di avere ben presente il difetto che avrebbero le audizioni se replicassero pedissequamente l'attività d'inchiesta. Si tratta, invece, di comprendere un contesto che è mutato negli ultimi mesi. Sul disegno di legge relativo all'inchiesta sul Monte dei Paschi di Siena ritiene che la Commissione abbia agito in linea con quanto previsto dal Regolamento sui disegni di legge fatti propri da un Gruppo parlamentare.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) nel condividere le osservazioni critiche avanzate dal senatore Tosato, fa presente che l'inchiesta sul Monte dei Paschi di Siena si è sostanzialmente arenata per il disinteresse delle forze politiche di maggioranza. Viceversa la Commissione d'inchiesta sulla crisi delle quattro banche oggetto del decreto-legge n. 183 del 2015 è stata proposta dallo stesso Presidente del Consiglio e quindi ritiene essenziale accelerare i tempi di esame dei disegni di legge e varare quanto prima la Commissione d'inchiesta.

A giudizio del senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) la formula proposta dal Presidente consente di conciliare le differenti opzioni emerse nel corso del dibattito sui disegni di legge relativi

all'inchiesta parlamentare. Pur preferendo un calendario più stringente, si rimette alla decisione della Commissione ma sollecita comunque il contestuale seguito dell'esame del disegno di legge.

Su tale osservazione il presidente Mauro Maria MARINO assicura la contestualità della sede informativa e della sede referente.

A giudizio del senatore MOLINARI (*Misto*) l'obiettivo prioritario della Commissione deve essere la costituzione in tempi ristretti della Commissione d'inchiesta anche per restituire fiducia dei consumatori rispetto al sistema bancario in generale. Non nega che il meccanismo unico di risoluzione e del sistema di garanzia dei depositi abbia cambiato il contesto normativo e la percezione del settore del credito, ma ribadisce che l'acquisizione di elementi informativi deve avvenire in tempi certi e concentrati. Propone infine di ascoltare anche le associazioni dei consumatori.

Interviene quindi il senatore PETROCELLI (*M5S*), il quale ricorda come sia stato lo stesso Presidente del Consiglio a sostenere una rapida inchiesta parlamentare sulla crisi del sistema bancario. Tuttavia, ritiene che la Commissione non abbia ancora focalizzato l'elemento centrale dell'attività della Commissione d'inchiesta che si intende istituire, con riferimento all'applicazione del codice di procedura penale relativamente all'acquisizione di informazioni, per via parlamentare, relative alle indagini in corso. Rispetto a tale obiettivo e tenuto conto dell'insistenza del Presidente del Consiglio sul tema sono emerse posizioni trasversali in tutti i Gruppi anche in relazione al lavoro di sintesi da compiere.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) condivide pienamente la proposta avanzata dal Presidente che, da un lato, tiene conto della discussione svolta e, dall'altro, consente quegli approfondimenti necessari per affrontare questioni delicate, tra le quali quelle accennate dal senatore Petrocelli. D'altro canto ribadisce la preferenza del Partito democratico per un'inchiesta parlamentare che affronti, in termini generali, le questioni collegate alla tutela del risparmio, alla stabilità del sistema bancario e finanziario e alle regole di vigilanza. Coerentemente con tale impostazione l'indagine conoscitiva potrà rafforzare la definizione di un testo condiviso.

Il senatore Luigi MARINO (*AP (NCD-UDC)*) ribadisce le personali perplessità sullo strumento dell'inchiesta parlamentare, giudicando negativamente l'insistenza con la quale il Presidente del Consiglio ha sostenuto tale iniziativa. Se la Commissione intenderà proseguire sulla strada dell'inchiesta si rimetterà all'orientamento maggioritario, ma condivide la proposta del Presidente per aver quanto meno un quadro aggiornato del settore sul quale andrebbe ad incidere l'attività di inchiesta.

Interviene quindi il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) il quale rileva che alcune audizioni appaiono più direttamente finalizzate all'istruttoria legislativa dei disegni di legge sulla Commissione d'inchiesta, mentre altre consentono alla Commissione di avere informazioni sul contesto generale.

Il PRESIDENTE pone ai voti la proposta di istituire l'indagine conoscitiva in titolo che risulta approvata e verrà sottoposta all'autorizzazione presidenziale ai sensi dell'articolo 48.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 24 FEBBRAIO 2016
327^a Seduta
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.
La seduta inizia alle ore 15,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Mauro Maria MARINO informa che in data odierna la Commissione 14^a ha trasmesso le proprie osservazioni riguardo allo schema di decreto legislativo n. 255, sul quale la Commissione ha approvato il proprio parere nella seduta di ieri. Rimarca l'utilità delle osservazioni acquisite, caratterizzate da una sostanziale coincidenza con i contenuti del parere già approvato.

Informa che la Presidenza del Senato ha deferito alla Commissione, su specifica richiesta, la comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Verso il completamento dell'Unione bancaria", COM (2015) 587 definitivo. Tale documento potrà quindi essere esaminato congiuntamente all'atto comunitario COM (2015) 586 definitivo, in materia di garanzia dei depositi bancari, considerata l'ampia parte dedicata a tale Atto.

Dà infine conto dell'annuncio in Assemblea riguardo alla presentazione della proposta di inchiesta parlamentare monocamerale sul sistema bancario e finanziario, a prima firma Barani, con particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori (*Doc. XXII*, n. 30). Si riserva pertanto di valutarne l'abbinamento con i disegni di legge volti all'istituzione di una Commissione di inchiesta sul sistema bancario già all'ordine del giorno della Commissione e di offrire alla Commissione un quadro aggiornato delle posizioni dei rispettivi Gruppi parlamentari su tale tematica.

La Commissione prende atto.

Ha quindi la parola il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*), il quale esprime preoccupazione relativamente alla diminuzione della fiducia dei risparmiatori italiani nei confronti del sistema bancario, nonostante la forte propensione al risparmio dei cittadini italiani confermata dall'andamento dei fondi comuni di investimento. La situazione attuale di incertezza è attribuibile ai recenti casi di crisi bancarie ed anche alle prese di posizione assunte in sede comunitaria, a fronte dei quali ritiene opportuno che le forze politiche e parlamentari reagiscano con rapidità; le iniziative riguardanti la Commissione di inchiesta, pertanto, andrebbero accompagnate da una verifica tempestiva e rapida delle reali condizioni del sistema bancario italiano e dalla consapevolezza che le vicende degli ultimi mesi presentano degli elementi di incertezza che sono essi stessi fattori di disorientamento per l'opinione pubblica. Invita quindi la Commissione a riflettere sulla concretezza e l'efficacia delle procedure che si intendono attivare.

Il presidente Mauro Maria MARINO rileva la fondatezza delle preoccupazioni espresse dal senatore Carraro e segnala, con perplessità, le rappresentazioni negative diffuse dalla stampa riguardo al *Country report* sull'Italia predisposto dalla Commissione europea, dalle quali emerge una valutazione dello stato di solidità del sistema bancario italiano non condivisibile. Rammenta a tale proposito i risultati dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario nella prospettiva della vigilanza europea, conclusa a dicembre dalla Commissione, e dalla quale è emersa la complessiva solidità del sistema bancario, pur in presenza di specifici elementi critici. Le medesime questioni potranno essere oggetto di ulteriore approfondimento tramite l'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, già autorizzata dal Presidente del Senato e proposta anche come fase istruttoria per l'esame dei disegni di legge riguardanti l'inchiesta parlamentare sulle banche. Dopo aver sottolineato l'importanza del contributo delle istituzioni parlamentari rispetto all'obiettivo del consolidamento del sistema bancario in virtù dell'apporto nella fase ascendente della legislazione europea, auspica una generale coesione a livello nazionale ai fini di una coerente difesa del settore bancario e finanziario, a fronte dell'efficace azione svolta da Paesi quali la Germania a tutela delle proprie istituzioni bancarie.

Il senatore PETROCELLI (*M5S*) giudica infondate e politicamente strumentali le ipotesi diffuse circa l'esistenza di manovre volte a indebolire il Governo facendo leva sui rischi per le banche italiane del rilevante livello di titoli di Stato da esse detenute. Piuttosto, l'ostilità del sistema politico-finanziario e della posizione tedesca in particolare, è a suo giudizio rivolta contro la politica della Banca centrale europea voluta dal presidente Draghi, tesa, contrariamente agli auspici tedeschi, a garantire un alto livello di liquidità a disposizione del sistema bancario ed economico in

generale. In tale contesto un elemento di debolezza è inevitabilmente rappresentato dall'alto livello del debito pubblico italiano, che si ripercuote sulla valutazione dei titoli detenuti dal sistema bancario. Le istituzioni politiche, e in primo luogo il Parlamento, devono pertanto dare il segno di una ferma volontà di reazione, attraverso, in primo luogo un rapido svolgimento dell'*iter* dei disegni di legge per l'istituzione della Commissione di inchiesta sulle banche, prescindendo dalle convenienze delle forze politiche momentaneamente in maggioranza: pur apprezzando la sensibilità della Presidenza rispetto alle ulteriori proposte di Commissione di inchiesta a carattere monocamerale, ritiene opportuna una accelerazione dell'*iter*.

Il PRESIDENTE, dopo aver ribadito la volontà di considerare sullo stesso piano le proposte già presentate o in via di presentazione sul tema dell'inchiesta quale garanzia di neutralità ed equilibrio, ribadisce, in particolare, il proprio impegno in qualità di relatore a sottoporre alla Commissione un primo documento di sintesi, finalizzato, per quanto possibile, ad enucleare una soluzione di sintesi come già richiesto dal senatore Vacciano.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) ritiene condivisibili i timori del senatore Carraro, anche a fronte delle rassicurazioni ottenute circa l'affidabilità del sistema bancario italiano per mezzo dello svolgimento della citata indagine conoscitiva. Attualmente si coglie l'accentuata percezione del rischio da parte del pubblico dei risparmiatori, innanzi alla quale una nuova indagine conoscitiva rischia di dare risposte insufficienti. Per quanto riguarda l'istituzione della Commissione di inchiesta parlamentare giudica che, anche tenuto conto del tempo disponibile, essa debba essere istituita per lo svolgimento di pochi e ben definiti compiti, che possono essere desunti sulla base delle indicazioni comuni di maggior rilevanza delle diverse proposte in esame.

Il senatore FORNARO (*PD*) invita a una visione equilibrata delle attuali complessità del sistema bancario, sulla cui valutazione non può non avere una specifica importanza la quantità e la qualità dei titoli del debito sovrano detenuti dai singoli istituti, in esito agli interventi più volte sollecitati negli anni scorsi per garantire l'esito soddisfacente delle aste dei titoli del debito pubblico. Dal punto di vista squisitamente finanziario l'acquisito allora dei titoli di Stato si è rivelato molto soddisfacente, ma ciò non toglie che la prospettiva di definire il rischio del debito sovrano sia una prospettiva sul tappeto che non può essere facilmente elusa. Viceversa un'oggettiva ed indubitabile esigenza di equanime e neutrale valutazione dei titoli detenuti dagli istituti di credito in Europa, impone una verifica complessiva anche del rischio derivante dalla detenzione di prodotti finanziari strutturali molto complessi, presenti nei bilanci di primarie banche tedesche. Rimarca infatti che le banche italiane sono state penalizzate in termini di valutazione del rischio delle attività rientranti nell'ordinaria funzione creditizia, e sarebbero certamente penalizzate in futuro per una valutazione, di per sé teoricamente ammissibile, del rischio dei titoli sovrani, ma non accettabile se condotta a senso unico e non con un'azione di riequilibrio sul complesso delle attività finanziarie delle banche europee.

Il presidente Mauro Maria MARINO ritiene che tra i soggetti da audire nell'ambito della proposta indagine conoscitiva sul sistema bancario sia da includere l'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione agli effetti macroeconomici della circolazione dei titoli derivati e strutturalmente complessi.

Il vice ministro CASERO rileva la differenza tra l'approccio del senatore Fornaro rispetto alla detenzione dei derivati e il punto di vista che potrà essere offerto dall'Ufficio parlamentare di bilancio rispetto al tema dell'indagine conoscitiva.

Il senatore FORNARO (*PD*) ricorda che il costo per il bilancio dello Stato delle operazioni compiute in derivati per coprire il rischio della variazione del tasso di interesse costituisce un elemento conoscitivo comunque importante.

Il presidente Mauro Maria MARINO avverte che nella seduta di domani proseguirà l'esame del disegno di legge n. 2000, riguardante la disciplina dei giochi. In tale ambito il relatore formulerà le proprie proposte in ordine al previsto ciclo di audizioni. Sulla base della ripresa dell'*iter* in Commissione la Presidenza del Senato potrà quindi essere sollecitata a definire con la Presidenza della Camera dei deputati le intese necessarie a garantire il prosieguo dell'*iter* del disegno di legge in Commissione.

Per quanto riguarda i punti all'ordine del giorno della seduta fa presente che l'ampia discussione svolta potrà costituire la base per il seguito dell'esame dei disegni di legge n. 624 e connessi, ma anche per l'esame dell'Atto comunitario n. 586.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 15,55.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 8 MARZO 2016

329^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giovanni Sabatini, direttore generale dell'Associazione Bancaria Italiana, accompagnato dal dottor Gianfranco Torriero, dalla dottoressa Laura Zaccaria e dalla dottoressa Maria Carla Gallotti; l'avvocato Corrado Sforza Fogliani, presidente dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, accompagnato dal dottor Giuseppe De Lucia Lumeno, dal dottor Carlo Del Serrone e dal dottor Cesareo Pacioni; l'avvocato Alessandro Azzi, presidente della Federcasse, accompagnato dal dottor Sergio Gatti e dal dottor Roberto Di Salvo.

La seduta inizia alle ore 13,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione di rappresentanti dell'Associazione Bancaria Italiana, dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari e della Federcasse

Nell'introdurre l'odierna procedura informativa il presidente Mauro Maria MARINO si sofferma sull'importanza dell'indagine conoscitiva in titolo ai fini di una puntuale analisi delle attuali peculiarità del sistema bancario italiano, funzionale a un approfondimento mirato nell'ottica dell'esame dei disegni di legge all'ordine del giorno della Commissione volti all'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario.

Ha quindi la parola il dottor SABATINI, il quale fornisce una serie di indicazioni sull'incoraggiante andamento del settore creditizio registrato nel 2015, successivamente alla crisi più grave dal dopoguerra. Rammenta a tale proposito le diverse fasi di sviluppo della crisi, inizialmente finanziaria, quindi interessante il complesso dell'economia reale e infine il debito sovrano, con ripercussioni sul settore bancario italiano a partire dal superamento della prima fase, in virtù dell'importanza prevalente del modello di banca commerciale nel nostro sistema. Ricorda peraltro come il superamento del periodo di maggiore difficoltà sia avvenuto, diversamente da quanto si è verificato in altri Stati europei, in assenza di reali aiuti pubblici alle banche. Si sofferma quindi sui dati caratterizzanti l'attuale fase di ripresa, riguardanti in primo luogo l'aumento dell'erogazione del credito per mutui immobiliari, ma anche per le imprese, mentre i tassi di interesse sono giunti a livelli minimi. Fa presente che le sofferenze sui crediti ammontano circa al 6,4 per cento degli impieghi, a fronte di una complessiva buona qualità delle garanzie, con ripercussioni favorevoli in termini di resilienza. Segnala peraltro alcuni elementi di contrasto alla redditività del sistema bancario, quali le caratteristiche del contesto economico, caratterizzato da tassi di interesse estremamente bassi, la necessità di aggiornamento delle reti nell'ottica di adeguamento alla rivoluzione digitale in atto, nonché l'esigenza di adeguamento alle incessanti innovazioni normative. Prosegue richiamando l'attenzione sulle contraddizioni caratterizzanti il processo di realizzazione dell'unione bancaria, le quali si concretizzano nella diversità dei tempi di realizzazione dei diversi

pilastri dell'unione stessa. In particolare l'accentramento della vigilanza è stato messo a punto in tempi relativamente rapidi, mentre più tempo ha richiesto l'attuazione del meccanismo unico di risoluzione, con un fondo unico finanziato dal settore bancario non ancora entrato a regime e destinato a essere dotato di risorse probabilmente insufficienti in caso di crisi di intermediari di importanza sistemica. Fa quindi riferimento alle perplessità e alle richieste di ulteriore riflessione in merito all'adozione del meccanismo del bail-in, messo a punto allo scopo di evitare il ricorso all'intervento pubblico a sostegno delle banche in crisi. Menziona successivamente la realizzazione del sistema unico di garanzia dei depositi, la cui rilevanza in una prospettiva di mutualizzazione è solamente progressiva; rispetto a tale strumento ritiene utile una valutazione circa la possibilità di realizzare un meccanismo di ponderazione in riferimento alle esposizioni delle singole banche nei confronti del debito sovrano.

Il presidente Mauro Maria MARINO sottolinea l'alto livello di attenzione costantemente riservato dalla Commissione all'evoluzione della disciplina europea in materia bancaria, con particolare riferimento alla fase ascendente delle iniziative legislative dell'Unione europea. Rileva quindi quale meritevole di particolare attenzione l'ipotesi di ponderazione dei titoli del debito sovrano.

L'avvocato SFORZA FOGLIANI, facendo riferimento al decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, recante misure di riforma del credito cooperativo, esprime perplessità riguardo alla prevista possibilità di trasformazione delle banche di credito cooperativo in società per azioni e non, in alternativa, in banche popolari. Rispetto al già disciplinato obbligo di trasformazione delle banche popolari in società per azioni critica la scelta del limite oltre il quale è previsto l'obbligo a otto miliardi di attivo, in quanto immotivato. Rileva quindi come sia in atto una fase di deflazione strisciante, la quale determina l'intervento della Banca centrale europea, orientata alla riduzione dei tassi di interesse, senza tuttavia ottenere risultati soddisfacenti a causa della persistente mancanza di fiducia dei mercati. In generale si verifica dunque uno scollamento tra il credito e i mercati finanziari e l'economia reale, suscettibile di determinare ulteriori rischi di carattere sistemico; la conseguente necessità di mobilitazione del risparmio privato è contrastata dal generale clima di sfiducia interessante il complesso del sistema bancario. A tale riguardo appare emblematica la vicenda dell'attuazione della direttiva 2014/17/UE, riguardante i contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali: tale disciplina, del tutto favorevole ai clienti delle banche, è stata presentata dai mezzi di informazione come esclusivamente funzionale agli interessi degli istituti di credito.

L'avvocato AZZI si sofferma sull'attuale evoluzione della disciplina del settore bancario, la quale è suscettibile di avere ricadute notevoli sul sistema del credito cooperativo. In particolare ritiene scorretta qualsiasi strategia tesa a imporre nell'Unione europea una rigida omogeneità al sistema del credito, la quale avrebbe innanzitutto il risultato di impedire alle banche di piccole dimensioni di continuare a svolgere la loro tipica attività di sostegno alle famiglie e alle imprese, in costante interazione con il territorio di riferimento.

Mette quindi in evidenza la discrasia degli ultimi anni tra la politica monetaria espansiva della Banca centrale europea e la normativa prudenziale restrittiva, che ha di fatto reso più difficile il sostegno all'economia reale. Prosegue mettendo in evidenza la persistente opportunità di ottenere un assorbimento di capitale delle banche meno oneroso a fronte di finanziamenti erogati alle piccole e medie imprese; inoltre, auspica che l'evoluzione degli accordi di Basilea non si traduca in un ulteriore fattore di impedimento della ripresa, in forza dei criteri di valutazione dei crediti deteriorati. Per quanto riguarda le crisi bancarie rammenta l'esistenza del fondo di garanzia del sistema del credito cooperativo e la necessità di disporre di soluzioni volontaristiche da parte delle banche stesse. In relazione alla riforma del credito cooperativo si sofferma sul dialogo avviato con il Governo, esprimendo peraltro perplessità in merito all'imposizione fiscale riservata alle banche di credito cooperativo che optano per la trasformazione in società per azioni, che di fatto si concreterebbe in una sottrazione di risorse in origine destinate alle generazioni future.

Ha quindi la parola la senatrice BOTTICI (M5S), la quale rileva che a fronte della mancanza di aiuti pubblici destinati alle banche italiane in crisi numerosi cittadini, clienti delle stesse, hanno subito ingenti perdite. Pone quindi un quesito sull'opportunità della previsione del cosiddetto patto

marciano, quale fattore atto ad accrescere la fiducia della clientela. Pone ulteriori elementi di riflessione riguardo all'incidenza delle difficoltà di privati e imprese sulle sofferenze bancarie, sul rapporto tra bail-in e cartolarizzazioni e sulla funzione dell'inchiesta parlamentare in quanto elemento di approfondimento sulle dinamiche del settore.

Il senatore FORNARO (PD) richiama l'attenzione sull'opportunità di una riflessione circa l'adeguatezza dei modelli di valutazione delle sofferenze bancarie, anche alla luce dei recenti casi di crisi di istituti di credito verificatesi in Italia. Prosegue osservando la ragionevolezza teorica di una valutazione del fattore di rischio connesso ai titoli del debito pubblico, alla quale deve essere giustapposta un'attenzione particolare al notevole rischio legato ai titoli derivati di maggiore complessità, il cui valore nozionale ha raggiunto livelli eccezionalmente elevati nel sistema europeo e ha sottratto risorse dall'attività bancaria tradizionale. La costante attenzione dedicata al rischio del debito sovrano ha pertanto distolto da altri eventi preoccupanti fattori di rischio.

Si sofferma successivamente sulla fase di riforma del credito cooperativo, cui ha concretamente contribuito la Federcasse con un autentico disegno di autoriforma, compiuto e razionale, funzionale alla necessità di un pluralismo dei modelli bancari, che tenga conto dell'opportunità di disporre di intermediari di dimensioni diverse. Esprime peraltro perplessità sulla disciplina di cui al decreto-legge n. 18 del 2016 in materia di uscita dal sistema del credito cooperativo, che appare non centrato rispetto all'impianto della riforma e alle peculiarità del sistema mutualistico.

Il senatore CARRARO (FI-PdL XVII) chiede ragguagli circa l'appropriatezza dei criteri utilizzati nell'esercizio europeo di valutazione approfondita. Mette quindi in evidenza la necessità di aumentare il livello di fiducia di investitori e risparmiatori in Italia e sollecita una riflessione sulle modalità di ottenere tale risultato. Esprime quindi dubbi sulla possibilità che il Senato possa svolgere un ruolo incisivo nell'iter di conversione del decreto-legge n. 18, a causa dei tempi che risulteranno utilizzabili a tale scopo. Conclude chiedendo un parere sulle possibilità di un effettivo miglioramento dello schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 2014/17/UE.

Il presidente Mauro Maria MARINO ritiene che il Senato potrà svolgere un esame adeguatamente approfondito del decreto-legge in materia di banche di credito cooperativo.

Il senatore VACCIANO (Misto) esprime riserve sulla riforma del credito cooperativo presentata dal Governo, la quale comporta il rischio di una riduzione dei modelli di banca presenti nel mercato italiano. Prosegue sollecitando una valutazione relativamente alla cartolarizzazione in riferimento alle sofferenze bancarie, anche in considerazione della sussistenza di crediti inesigibili. Pone successivamente un quesito circa le possibilità delle associazioni rappresentative del settore bancario di svolgere un ruolo utile ai fini della tutela dei risparmiatori a fronte delle insufficienze dimostrate dal settore bancario sul piano della profilazione dei clienti nelle operazioni di collocamento di titoli.

Il senatore MOLINARI (Misto) manifesta riserve sul complesso del provvedimento del Governo in materia di riforma del credito cooperativo. Rileva quindi come sia massima l'importanza da attribuire a fattori quali la fiducia e la trasparenza, ponendo un quesito circa le possibilità di accrescerne la portata attraverso misure idonee alla tutela dei risparmiatori.

La senatrice GUERRA (PD) rileva l'importanza dell'impegno degli intermediari nel rapporto con i risparmiatori, a fronte della scarsa percezione del livello di rischio caratterizzante i titoli posti in collocamento. Pone quindi quesiti circa la portata dei poteri di controllo attribuiti alla capogruppo ai sensi del decreto-legge in materia di riforma delle banche di credito cooperativo in via di conversione, nonché riguardo ai criteri dimensionali per la definizione delle società capogruppo e delle banche cui è attribuita la possibilità di uscire dal sistema del credito cooperativo, anche in considerazione della possibilità di ingresso nel sistema stesso di nuovi capitali.

La senatrice RICCHIUTI (PD) chiede ragguagli sull'entità dei crediti deteriorati e delle garanzie disponibili. Dopo aver rammentato il disegno di legge in materia di educazione finanziaria in esame al Senato sollecita un chiarimento in relazione all'adeguatezza e all'impegno degli istituti bancari riguardo al rapporto con i singoli risparmiatori riguardo alla valutazione della consapevolezza degli stessi circa il livello di rischio degli investimenti proposti.

Risponde ai quesiti il dottor SABATINI, rilevando innanzitutto che mentre in alcuni paesi il collasso del sistema bancario è stato causato dal finanziamento di bolle immobiliari, cosicché l'unica soluzione è stata quella di ricorrere agli aiuti di Stato, la situazione delle banche italiane è completamente differente. I crediti deteriorati sono semplicemente l'effetto di sette anni di crisi: con un'analogia riduzione del PIL, in altri Stati si avrebbe avuto un livello di sofferenza molto maggiore. A determinare questo dato incidono elementi regolamentari, poiché l'Unione europea introduce regole tarate sulla media degli Stati membri, che non sempre si adattano bene alla situazione italiana, ad esempio in tema di ritardato pagamento (il termine fissato è di 90 giorni, mentre in Italia facilmente si giunge a 180) o di soglie quantitative. In prospettiva, poi, la situazione sarà ulteriormente impattata dai nuovi principi contabili, che imporranno di stimare ex ante le perdite future.

In merito al tema degli aiuti di Stato, ritiene che nemmeno negli anni più difficili della crisi, il 2011-2012, ve ne sarebbe stata necessità: non bisogna perciò rammaricarsi di non averne fatto uso quando questi erano consentiti dalla legislazione europea, ma piuttosto rilevare che sarebbe stato utile investire quelle eventuali risorse sulle imprese e non sulle banche.

Ad oggi il problema dei crediti deteriorati non è grave, anche se occorre perseguire un'inversione di rotta, ad esempio ponendosi l'obiettivo di ridurre di almeno un anno i tempi per il loro recupero, posto che, ad oggi -ma si auspica che con le nuove procedure la situazione migliori- nell'arco di cinque anni se ne riesce a recuperare circa il 40 per cento. Registra poi con favore il miglioramento, dal 2014, del regime fiscale degli accantonamenti.

Con riferimento alla questione dell'informazione dell'utenza a fronte del collocamento di prodotti finanziari, rileva come l'ABI si sia da sempre fatta promotrice di una sua semplificazione, attraverso la redazione di strumenti agili e comprensibili, posto che i documenti richiesti dalla normativa non sono di facile lettura. Al riguardo, l'associazione ha anche scritto alla Consob. Più in generale, l'ABI è impegnata anche sul tema dell'educazione finanziaria, attraverso un'apposita fondazione, ed ha altresì manifestato il proprio sostegno al disegno di legge presentato al Senato in materia, ciò anche al fine di difendere la reputazione dell'intero settore.

Si sofferma poi sullo schema di decreto legislativo in materia di mutui ipotecari, precisando che la direttiva da questo recepita nasce dall'esigenza di aumentare le tutele per i clienti e non per gli istituti di credito. Con riferimento, in particolare, alla possibilità che la banca recuperi il dovuto attraverso l'acquisizione del bene, occorre notare che la misura non si applica retroattivamente, che deve essere espressamente prevista nel contratto di mutuo, che, ove le parti abbiano concordato in tal senso, al verificarsi dell'evento vi sarà una valutazione indipendente del valore dell'immobile: qualora questo sia superiore al credito, la banca verserà l'eccedenza al debitore, qualora sia inferiore, il debito sarà considerato estinto.

Circa la valutazione del rischio rappresentato dal debito sovrano detenuto dalle banche, fa presente che già oggi i titoli di Stato di paesi non appartenenti all'OCSE non sono ritenuti a rischio zero. Soprattutto però, rileva, nel caso in cui uno Stato dichiarasse default, gli istituti di credito sarebbero colpiti non tanto a motivo dei titoli da loro posseduti quanto, di riflesso, per le conseguenze su imprese e famiglie, senza parlare degli effetti di contagio da un paese all'altro. Sul punto perciò, sarebbe difficile ritenere che, nell'Unione europea, vi siano titoli di Stato totalmente privi di rischio, salva ovviamente l'eventualità dell'istituzione di Eurobond.

L'oratore si sofferma infine sui limiti dell'attività di vigilanza in materia bancaria svolta in sede europea, focalizzata soprattutto sull'esposizione creditizia e non sui rischi da attivi finanziari, che non sono quotati quotidianamente su un mercato che ne determini il valore, bensì valutati in base alle stime delle banche stesse: come recenti esperienze hanno dimostrato, tali attivi sono sempre stati il detonatore di gravi situazioni di crisi.

Interviene poi l'avvocato SFORZA FOGLIANI, soffermandosi dapprima sul tema del salvataggio delle quattro banche in crisi, che, a proprio avviso, sarebbe stato effettuato con maggiore successo se l'Unione europea avesse acconsentito all'iniziale proposta del Fondo interbancario, una strada che non è stato possibile percorrere anche per l'atteggiamento debole del Fondo stesso e del

Governo, che ha di fatto anticipato l'entrata in vigore del meccanismo del bail-in. In quel modo, peraltro, non sarebbe nemmeno esploso il problema delle obbligazioni subordinate.

Con riferimento a tali obbligazioni, ritiene che gli acquirenti non potessero non sapere che la banca che emette uno strumento di quel tipo si trova necessariamente in difficoltà, una circostanza che doveva essere quantomeno suggerita dai tassi di interesse corrisposti (7 per cento contro l'1,5 di una normale obbligazione).

Più in generale, rileva comunque che il bail-in non va considerato una procedura ordinaria, ma uno strumento da adottare in casi limite, cui si giunge dopo vari provvedimenti della Banca d'Italia.

Con riferimento alla direttiva sui mutui ipotecari, si associa ai rilievi del precedente oratore circa la circostanza per cui quella che in Italia è presentata come una misura voluta dalle banche, è stata invece promossa da organizzazioni europee dei consumatori: il Governo italiano, in sede di recepimento, ha poi introdotto ulteriori garanzie per questi ultimi. Peraltro, in una situazione di calo del prezzo degli immobili come quella cui abbiamo assistito negli ultimi anni, le banche italiane sono state avvantaggiate dall'assenza di tali previsioni. Con il nuovo regime il debitore, consegnando l'immobile alla banca, si libera dell'intero debito, mentre con la normale procedura esecutiva sono a suo carico sia l'eventuale differenza di valore sia le spese del procedimento.

L'associazione fra le banche popolari, conclude, ha sempre promosso l'educazione finanziaria, la tutela della concorrenza nel settore e il legame tra la banca e il territorio.

Interviene infine l'avvocato AZZI, che rileva come la sfida per le banche di credito cooperativo sia riuscire a soddisfare la duplice esigenza di gestire le risorse della comunità e al contempo integrarsi a gruppo. Le 370 banche associate hanno largamente condiviso il progetto di superare la fase di gestione atomistica, mantenendo fermi i principi di partecipazione, pluralismo e democrazia economica.

A seguito della riforma attualmente oggetto del decreto-legge in fase di conversione, la banca di credito cooperativo capogruppo, continuerà a mantenere la prevalente finalità mutualistica e dovrà possedere la maggioranza del capitale delle altre banche appartenenti al gruppo. Anche se la legge non può prevederlo, Federcasse riterrebbe preferibile giungere alla costituzione di un unico gruppo fra le proprie associate, al fine di favorire le economie di scala.

Questo modello costituisce peraltro una soluzione originale, che caratterizzerà l'ordinamento italiano nel senso di favorire lo sviluppo della piccola realtà bancaria pur consentendo le sinergie del grande istituto. Esprime tuttavia perplessità sul meccanismo, introdotto nel decreto-legge, del cosiddetto way out, che va nella direzione opposta rispetto alla riduzione del numero di banche. Al riguardo, domandano perlomeno che, da un lato, venga sancita l'indivisibilità dell'80 per cento del patrimonio e, dall'altro, che il termine per attivare l'opzione non ecceda la data di conversione del decreto-legge.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e dichiara chiusa l'odierna procedura informativa. Avverte quindi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina web della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,20.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 15 MARZO 2016

333^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

indi del Vice Presidente

CARRARO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Maurizio Bufi, presidente dell'Associazione Nazionale Promotori Finanziari - ANASF, accompagnato dal dottor Gian Franco Giannini; il dottor Fabio Galli, direttore generale dell'ASSOGESTIONI, accompagnato dalla dottoressa Alessia Di Capua e il dottor Matteo Colafrancesco, presidente dell'Associazione delle Società per la Consulenza agli Investimenti - ASSORETI, accompagnato dal dottor Marco Tofanelli.

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale Promotori Finanziari - ANASF, dell'ASSOGESTIONI e dell'Associazione delle Società per la Consulenza agli Investimenti - ASSORETI

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta dell'8 marzo.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce la procedura informativa in titolo, soffermandosi in particolare sulle finalità dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame congiunto dei disegni di legge volti all'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario.

Ha quindi la parola il dottor COLAFRANCESCO, il quale fornisce innanzitutto una serie di dati caratterizzanti il mercato di riferimento del sistema Assoreti. Quindi rileva come l'attività delle reti sia regolata e vigilata, relativamente ai profili di rispettiva competenza, dalla Consob e dalla Banca d'Italia, in un quadro normativo orientato alla tutela dell'investitore, di cui riassume le caratteristiche principali.

Fa poi presente che i consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede, agenti o dipendenti, esercitano l'attività sulla base delle istruzioni impartite dall'intermediario mandante, sotto il suo controllo e la sua piena responsabilità, la quale costituisce un elemento essenziale per la fiducia degli investitori e del mercato. La MiFID ha portato ulteriore linfa al settore, ponendo in luce la centralità del cliente e imponendo il passaggio da una disciplina centrata su una logica di prodotto a una disciplina centrata su una logica di servizio. Il modello, basato sul rapporto fiduciario personale e diretto che i singoli consulenti operanti per l'intermediario instaurano con i clienti, è supportato da metodologie innovative di ricerca e di analisi dei mercati, sofisticati *software* per la profilatura della clientela e per la valutazione dell'adeguatezza, misure rigorose e procedure attente di controllo, nonché dalla fondamentale responsabilità patrimoniale dell'intermediario. E' testimonianza dell'interesse con cui il sistema bancario tradizionale guarda all'industria della consulenza fuori sede, alla ricerca di soluzioni non traumatiche al problema degli esuberanti, la recente iscrizione di migliaia di dipendenti bancari all'Albo dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede. La remunerazione provvigionale degli agenti costituisce inoltre la garanzia migliore della prestazione di un servizio efficiente.

Osserva quindi che le reti hanno sviluppato l'attività nel settore del risparmio gestito, tipicamente più attento a esigenze di investimento di medio-lungo periodo, con rischi limitati e controllabili attraverso specifici presidi di mitigazione. La qualità della formazione del consulente finanziario è un ulteriore elemento su cui fa perno l'industria allo scopo di assicurare la prestazione di servizi efficienti alla clientela. Gli intermediari, tenuti ad accettare i rischi e la responsabilità patrimoniale, valutano le doti morali e le qualità professionali di ciascun consulente a cui sono affidate le relazioni con la clientela.

Rileva successivamente che l'attuale disciplina, riguardante l'informazione sui prodotti e sui servizi offerti, sulla profilatura della clientela, l'individuazione di prodotti esclusivamente adeguati al

profilo finanziario di ciascun investitore e la formazione professionale obbligatoria dei consulenti finanziari, deve essere integrata da una compiuta educazione finanziaria del pubblico.

Valuta quindi positivamente il passaggio, disposto dalla legge di stabilità 2016, delle funzioni di vigilanza sui consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede dalla Consob all'Organismo cui già erano assegnati compiti di mera gestione dell'Albo, in quanto tale riforma può avvicinare sensibilmente il supervisore ai soggetti vigilati, assicurando capillarità ed efficienza maggiori nei controlli e permettendo alla Consob di esercitare con maggiore efficacia i propri compiti di vigilanza.

Il dottor BUFI, dopo aver fornito una serie di dati riguardanti l'attività del consulente finanziario e il relativo contesto, rileva che il radicato orientamento verso il risparmio gestito è indice delle peculiarità dell'attività dei consulenti finanziari, fondate sulla professionalità e sulla personalizzazione del rapporto fiduciario con la clientela e, dunque, sulla capacità di proporre un servizio che, prediligendo soluzioni di investimento di medio-lungo periodo, viene sviluppato considerando le esigenze e gli obiettivi del singolo risparmiatore. L'attività del consulente finanziario non è pertanto condizionata dai vincoli che interessano l'operatività degli istituti di credito.

Dopo aver ricordato l'elevato numero di dipendenti delle banche recentemente iscritto all'Albo unico dei consulenti finanziari, rileva i vantaggi derivanti dalla sussistenza di un Albo pubblico, in quanto forma di protezione per i clienti, nel quadro di un'evoluzione normativa culminata con l'attuazione della MiFID.

Esprime una valutazione positiva in merito alla riforma dell'organizzazione dell'attività di consulenza finanziaria disposta dalla legge di stabilità 2016, che ha comportato l'adozione della denominazione di "consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede" e l'attribuzione dei poteri di vigilanza e sanzionatori sugli iscritti in capo all'Organismo che si occupa della tenuta dell'Albo unico dei consulenti finanziari.

Si sofferma successivamente sui fattori di evoluzione che attualmente agiscono sul sistema finanziario, quali la crescente complessità dei fenomeni macroeconomici, la digitalizzazione e l'ampliamento delle soluzioni offerte dagli intermediari alla clientela, con la conseguente necessità di individuare modalità di comunicazione efficaci e trasparenti nei confronti del pubblico dei risparmiatori. A fronte di ciò risultano fondamentali le iniziative di educazione finanziaria volte alla tutela dei risparmiatori stessi. Esse si integrano con l'attività di consulenza finanziaria, in ragione della particolare relazione che lega il consulente al risparmiatore, la quale concorre alla difesa di un bene fondamentale, costituzionalmente rilevante, quale il risparmio.

Prosegue descrivendo le potenzialità favorevoli e i rischi connessi all'innovazione tecnologica applicata ai servizi finanziari. Per quanto riguarda il fattore di cambiamento rappresentato dall'espansione delle soluzioni e dei prodotti costituenti l'offerta al pubblico del sistema finanziari segnala le iniziative volte ad assicurare che l'informazione alla clientela sia completa e di agevole consultazione. A tale proposito menziona i lavori finalizzati all'elaborazione del KIID (Key Investor Information Document).

Quanto alle prospettive di sviluppo della professione del consulente finanziario cita la nuova direttiva dedicata ai mercati degli strumenti finanziari, la cosiddetta MiFID II. Rileva inoltre la proposta di recepimento nell'ordinamento italiano della figura dell'agente collegato MiFID in forma di persona giuridica, rendendo così possibile la costituzione di società fra consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede.

Il dottor GALLI svolge una serie di riflessioni volte a puntualizzare le caratteristiche di fondo del sistema italiano nel risparmio gestito. Fa presente che dal 2008 al 2015, a fronte di una condizione economica recessiva caratterizzata dalla contrazione del reddito disponibile e del credito erogato dalle banche, il risparmio gestito in Italia ha registrato una forte crescita della massa gestita. Tale crescita riflette un elemento intrinseco all'universo del risparmio e cioè la diversa percezione della redditività del canale bancario rispetto ad altri canali di investimento. Inoltre l'effetto di disintermediazione bancaria in Italia è stato tanto più rilevante tanto più il canale bancario era

destinazione privilegiata del risparmio. Passa quindi a sottolineare gli elementi di solidità ed affidabilità dell'industria del risparmio gestito italiano, rimarcando come, a differenza di altri ordinamenti europei - che hanno privilegiato la netta separazione tra consulenza e gestione in omaggio ad un'interpretazione estrema del dettato della MiFID - esso abbia privilegiato un approccio equilibrato tra consulenza e gestione. Ad esempio, nel 2011, rispetto alle vendite massicce di titoli del debito pubblico italiano, i fondi di investimento hanno operato in una logica di stabilizzazione del sistema effettuando al loro volta operazioni di acquisti con orizzonte di medio lungo periodo che sta premiando ampiamente gli investitori. Analogo giudizio si può formulare, prosegue l'oratore, mettendo a confronto gli effetti dei dissesti bancari sulla fiducia dei clienti degli ultimi mesi, rispetto alla crescita della raccolta del risparmio gestito, che ancora una volta premia gli operatori italiani. Non vi è dubbio che la ragione di tale incremento risiede anche nella scarsissima redditività degli investimenti alternativi, quali titoli di Stato o il tradizionale acquisto immobiliare, ma appare anche il premio per una logica di diversificazione che tutela sostanzialmente gli investitori.

Rimangono ancora da affrontare, peraltro, gli strumenti per dirottare le risorse che affluiscono al risparmio gestito verso l'economia reale: l'oratore si sofferma quindi sulla opportunità di prevedere incentivi per strumenti e prodotti finanziari a medio e lungo termine destinati a finanziare gli investimenti delle piccole e medie imprese. Tale orientamento, pur costituendo una novità rispetto alla tradizionale preferenza dei gestori per strumenti finanziari molto liquidi, va nella stessa direzione della direttiva *Capital Market Union*, al fine di creare veicoli di investimento alternativi appetibili per i risparmiatori e in grado di finanziare le imprese attraverso un canale non bancario. Dopo aver fatto cenno alle prospettive del risparmio gestito in materia previdenziale, si sofferma a sottolineare alcune questioni relative agli effetti dei meccanismi di risoluzione delle crisi bancarie attraverso lo strumento del *bail-in*, in relazione alle liquidità che i fondi di investimento detengono presso le banche. Ritiene opportuno sollecitare la Commissione a compiere una riflessione sulla portata del *bail-in* rispetto a tali fondi, sottolineando la esigenza di tutelare sia i depositi bancari che la liquidità in commento.

Il presidente Mauro Maria MARINO sottolinea la rilevanza delle audizioni in corso per l'istruttoria dei disegni di legge volti a istituire una commissione di inchiesta, poiché emergono spunti e questioni che consentono di meglio calibrare le scelte ai fini dell'attività legislativa citata. Rimarca poi con soddisfazione sia il lavoro compiuto dalla Commissione per la creazione dell'Albo per i consulenti finanziari che l'attività in tema di educazione finanziaria.

A giudizio del senatore MOLINARI (*Misto*) gli interventi della seduta odierna non hanno offerto spunti di interesse rispetto alla domanda sottesa all'inchiesta parlamentare e cioè come ridurre gli effetti negativi dei conflitti di interesse, e aumentare la tutela dei risparmiatori, soprattutto in considerazione del fatto che promotori e consulenti possono anche essere dipendenti di istituti di credito.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*) chiede delucidazioni circa l'efficacia del modello relazionale rispetto all'attività di consulenza finanziaria; rimarca poi l'esigenza di chiarire la differenza tra consulenti e promotori che operano in maniera indipendente e la vendita di determinati prodotti finanziari da parte dei dipendenti delle banche.

La senatrice GUERRA (*PD*) chiede se la remunerazione attraverso provvigioni costituisca o meno un deterrente per eventuali conflitti di interesse e quali sono gli elementi che hanno consentito comunque il manifestarsi di episodi che hanno intaccato pesantemente la fiducia nei confronti degli operatori finanziari. Chiede invece al rappresentante di Assogestione se il regime fiscale agevolato ha contribuito o meno a determinare l'andamento favorevole del risparmio gestito.

A giudizio del senatore FORNARO (*PD*) la sinteticità e la immediata comprensibilità del grado di rischio di un prodotto finanziario singolo costituisce un obiettivo importante ai fini dell'effettiva tutela del risparmiatore. Mutuando un sistema già in essere per quanto riguarda i fondi di investimento, ritiene auspicabile un sistema di immediata percezione, che possa garantire all'investitore una piena consapevolezza della rischiosità del prodotto.

Il dottor COLAFRANCESCO risponde in tema di conflitti di interesse sottolineando il differente approccio seguito dalla stragrande maggioranza degli investitori, orientati esclusivamente alla ricerca del massimo rendimento, e i consulenti che adottano una logica di diversificazione, riduzione del rischio, di medio lungo periodo, privilegiando - in ossequio a quanto previsto opportunamente dalla MiFID - il servizio al cliente e non il mero atto di vendita del prodotto. D'altro canto, la responsabilità in solido tra venditore e rete di appartenenza costituiscono un deterrente a comportamenti scorretti e un'ulteriore tutela del risparmiatore.

Il dottor BUFI risponde alla senatrice Ricchiuti osservando che anche i prodotti finanziari più rischiosi, quali ad esempio le obbligazioni subordinate, non costituiscono un titolo da demonizzare, se inserito in una logica equilibrata di prodotti portafoglio diversificato. Di converso, la concentrazione in un unico strumento costituisce di per sé un rischio altissimo, al quale difficilmente un consulente sottopone un proprio cliente. D'altro canto i consulenti finanziari, remunerati attraverso il sistema delle provvigioni, non hanno alcun interesse specifico rispetto a un determinato prodotto. Fa presente alla senatrice Ricchiuti che il modello relazionale si fonda sulla competenza, l'esperienza, sulla capacità relazionale in senso stretto, tali da creare e consolidare la fiducia del risparmiatore. Sottolinea inoltre che rispetto al sistema bancario oggetto di una rilevante ristrutturazione organizzativa, dalla quale origina anche l'iscrizione di molti dipendenti all'albo dei consulenti, i consulenti stessi operano con un approccio alternativo; tuttavia i vincoli e gli obblighi deontologici valgono per tutti gli appartenenti all'albo.

Sempre in tema di conflitti di interessi interviene poi il dottor GALLI a giudizio del quale l'apertura del risparmio gestito italiano ai prodotti di terzi e, comunque, l'alto grado di concorrenzialità tra gli operatori, anche stranieri, costituisce esso stesso un forte elemento riduttivo di comportamenti scorretti o indotti da situazioni di conflitto di interessi. Per quanto riguarda infine il regime fiscale dei proventi del risparmio gestito auspica un riequilibrio dell'attuale condizione di favore sugli interessi percepiti sui titoli di Stato.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e dichiara chiusa l'odierna procedura informativa. Avverte quindi che la documentazione acquisita nell'ambito dell'odierna seduta sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

La seduta termina alle ore 16,20.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 22 MARZO 2016

336^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'avvocato Gianluca Gugliotta, segretario generale dell'Assosim, e in rappresentanza del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti - CNCU, la signora Mara Colla, il professore Stefano Cherti, il signor Luigi Gabriele, il signor Sergio Veroli, l'avvocato Paolo Fiorio, il signor Mario Finzi, il dottor Fabio Picciolini, il dottor Elio Lannutti e il ragionier Marco Grisotto.

La seduta inizia alle ore 14.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione di rappresentanti dell'Associazione Italiana Intermediari Mobiliari - ASSOSIM e del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti - CNCU

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 15 marzo.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce la procedura informativa in titolo.

L'avvocato GUGLIOTTA esprime innanzitutto apprezzamento nei confronti dell'interesse e dell'impegno della Commissione nei confronti della questione della tutela del risparmio. Formula quindi alcune osservazioni sulle origini della perdurante fase di stagnazione, mettendo in evidenza la carenza di politiche mirate a migliorare l'andamento dell'economia reale in un'ottica di lungo periodo, a fronte dell'alto livello di attenzione dedicato alla stabilità nel breve periodo.

Considera condivisibile la finalità dell'unione dei mercati dei capitali, consistente in un più agevole approvvigionamento di risorse finanziarie a favore delle imprese e osserva che gli effettivi vantaggi derivanti da tale contesto sono riservati ai mercati efficienti. A questo riguardo il sistema italiano mostra la propria debolezza, come attestato dal costante deflusso di capitali verso i mercati esteri. Le cause dell'inefficienza del mercato finanziario italiano sono riconducibili alla dimensione generalmente troppo ridotta delle imprese, impossibilitate quindi a sostenere i costi necessari a reperire finanziamenti sul mercato, e alla mancanza di investitori istituzionali. Per porre rimedio alla situazione descritta occorrerebbe ricorrere alla leva fiscale per incentivare lo sviluppo di fondi di *venture capital* e *private equity*, elaborare principi contabili internazionali semplificati per le piccole e medie imprese, sviluppare il mercato delle cartolarizzazioni in un quadro di trasparenza e standardizzazione e sviluppare mercati secondari per agevolare lo smobilizzo degli investimenti di fondi e investitori istituzionali.

Valuta positivamente la revisione della disciplina del prospetto avviata dalla Commissione europea, specie a tutela degli investitori, mentre con riferimento allo specifico caso italiano, rilevando l'opportunità di disporre di un equilibrio virtuoso fra le esigenze di tutela dei risparmiatori e di agevole finanziamento degli emittenti, sollecita una riflessione sulla possibilità di una revisione del regime di responsabilità degli intermediari, in considerazione dell'esigenza di garantire un adeguato livello di certezza del diritto, anche in relazione al ruolo svolto in qualità di sostituto di imposta e nell'ambito del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Prosegue rilevando l'opportunità di garantire la liquidità a vantaggio delle società quotate, al fine di ridurre i costi per gli emittenti, mentre sono auspicabili misure specifiche per incentivare le ricerche finanziarie in particolare sulle piccole e medie imprese, i cui costi attuali sono economicamente insostenibili.

La finalità di contenere i costi di finanziamento dell'economia reale rende altresì evidente la necessità di disporre di *market maker*, in quanto fattori di compensazione rispetto agli sbilanciamenti nei mercati. Sollecita quindi un confronto con altri ordinamenti europei, caratterizzati da una maggiore efficienza complessiva e dalla presenza massiccia di investitori istituzionali, nei quali non si è radicata una cultura della vigilanza fortemente sbilanciata sul versante della tutela dei piccoli investitori. Attualmente è peraltro necessario mettere a disposizione del pubblico i mezzi di conoscenza utili a comprendere il funzionamento dei mercati e l'importanza del risparmio gestito; all'educazione finanziaria si sommerebbe auspicabilmente una rinnovata concezione della consulenza finanziaria, la quale dovrebbe essere finalizzata a individuare le migliori forme di investimento nel senso di

soddisfare nel miglior modo le aspettative della clientela, cessando quindi di limitarsi alla mera valutazione di adeguatezza dei prodotti finanziari.

Il presidente Mauro Maria MARINO condivide le osservazioni svolte circa la rilevanza dell'educazione finanziaria e congeda l'audit.

Il dottor PICCIOLINI, in rappresentanza dell'Adiconsum, fa presente che la differenza tra ordinamenti in Europa ha finora penalizzato le banche italiane le quali, a differenza di quelle operanti nel Nord Europa, sono prevalentemente orientate verso l'attività bancaria commerciale. Di tali differenze la disciplina europea non ha tenuto conto, nonostante le numerose e, a volte confuse, novità normative degli ultimi anni; dopo aver sollecitato una revisione in termini di coordinamento e chiarezza dei testi unici bancari e finanziari, sottolinea l'importanza del tema dell'educazione finanziaria.

L'avvocato FIORIO, per il Movimento Consumatori, a nome di tutte le quattordici associazioni di rappresentanza dei consumatori, esprime una netta critica per la decisione della Camera di introdurre una revisione della disciplina dell'anatocismo finalizzata a superare sia il divieto sancito legislativamente sia la costante giurisprudenza contro le banche che hanno applicato tale istituto. Sollecita quindi la Commissione a rivedere la scelta della Camera dei deputati, lesiva degli interessi dei consumatori. In una prospettiva di medio periodo, alla luce dei recenti scandali, suggerisce di separare nettamente l'attività di banca di credito da quella di banca di investimento, vietando inoltre il *self selling* e cioè la vendita al pubblico di prodotti finanziari emessi dalla stessa banca.

Il dottor GABRIELE, in rappresentanza di Codici, rimarca che il sistema bancario italiano dal punto di vista economico finanziario presenta elementi di solidità, a fronte di manchevolezze e pecche sul lato della *governance* e della trasparenza. Numerose banche, infatti, sono esposte alle pressioni della politica e delle relazioni interpersonali dei manager che assumono comportamenti autoreferenziali e poco trasparenti. Rispetto a tale panorama è mancata completamente l'azione di vigilanza da parte della Consob e della Banca d'Italia, come ormai appare acquisito anche negli ambienti governativi.

Il dottor LANNUTTI, in rappresentanza dell'Adusbef, fa presente che le scelte della BCE si stanno rivelando inefficaci, così come rimarcato dalla Banca dei regolamenti internazionali; in tale condizione l'unico strumento effettivo per evitare il ripetersi di crisi sistemiche e le bolle speculative è la netta separazione tra banche commerciali e banche di investimento e la disciplina stringente dei prodotti finanziari, anche quelli negoziati in mercati non regolamentati.

Il signor VEROLI, in rappresentanza della Federconsumatori, condivide le critiche alla scelta di intervenire ancora una volta in materia di anatocismo ledendo gli interessi dei consumatori. Il sistema bancario italiano attraversa una crisi di *governance* drammatica alla quale non hanno saputo far fronte né la Banca d'Italia, che opera con lentezza e scarsa incisività, né la Consob gestita in maniera poco trasparente dal presidente Vegas.

Il ragioniere GRISOTTO, in rappresentanza dell'Assoconsum, sottolinea le gravi carenze della gestione dei rapporti con la clientela da parte delle banche e condivide ampiamente le critiche al *management* bancario, alla Banca d'Italia e alla Consob per la mancata tutela dei risparmiatori.

Interviene quindi il professor CHERTI, in rappresentanza dell'Unione Nazionale Consumatori, il quale denuncia la persistente vendita di obbligazioni subordinate a danno dei risparmiatori o comunque senza una informazione adeguata circa il rischio di tali prodotti finanziari. Sollecita la Commissione ad introdurre il divieto di tale pratica, in ragione dell'effettiva tutela dei risparmiatori e dei consumatori.

La signora COLLA, in rappresentanza della Confconsumatori, rimarca l'esigenza di fare luce sulle responsabilità dei manager delle banche e sull'inerzia delle autorità di vigilanza; sottolinea l'importanza di prevedere prospetti informativi semplificati e con indicazioni comprensibili anche per i soggetti più deboli; dopo aver ricordato il valore strategico di un'ampia e diffusa educazione finanziaria, condivide la sollecitazione a varare una normativa per la netta separazione tra l'attività bancaria tradizione e quella di banca di investimento.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e dichiara chiusa l'odierna procedura informativa. Avverte quindi che la documentazione acquisita, ivi compreso quella inviata da associazioni non presenti nell'odierna seduta, sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14,55.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 5 APRILE 2016

343^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Massimo Scolari, presidente di ASCOSIM, accompagnato dal dottor Fabio Perna, e la professoressa Carla Rabitti Bedogni, presidente dell'Organismo di Vigilanza e tenuta dell'Albo dei Consulenti Finanziari - OCF, accompagnata dall'avvocato Alessandro Paralupi.

La seduta inizia alle ore 15,20.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione di rappresentanti di ASCOSIM e dell'OCF - Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo dei consulenti finanziari

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 22 marzo.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce la procedura informativa in titolo, soffermandosi in particolare sulla relazione della stessa con l'esame dei disegni di legge in materia di istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario.

Ha quindi la parola il dottor SCOLARI, il quale fornisce in primo luogo alcuni ragguagli circa l'attività dell'ASCOSIM e sulle caratteristiche delle società da essa rappresentate. Rammenta quindi la valenza dell'attività di consulenza finanziaria qualora remunerata direttamente dalla clientela, ai fini della tutela della medesima. Il ricorso alla consulenza finanziaria presso il pubblico italiano è tuttavia ancora scarsamente diffuso e in ciò può ravvisarsi un elemento di debolezza rispetto alle prospettive di generale tutela del risparmio. Riconosce quindi l'importanza dell'evoluzione normativa recata dalla legge di stabilità per il 2016 relativamente all'albo unico dei consulenti finanziari, specie in termini di trasparenza e vigilanza; auspica pertanto che venga al più presto data attuazione alle nuove previsioni legislative tramite emanazione dei previsti regolamenti attuativi.

In prospettiva appare particolarmente valorizzata, in forza della MiFID 2, l'attività di consulenza finanziaria indipendente, la quale postula il divieto di incentivi da intermediari ed emittenti, rispetto al riconosciuto obiettivo di innalzare il livello di fiducia nei confronti del mercato finanziario. Risulta peraltro complementare agli interventi normativi l'attività di educazione finanziaria, da svolgere

secondo un impegno comune dei soggetti coinvolti, con la finalità di sviluppare il senso critico dei risparmiatori.

Il presidente Mauro Maria MARINO apprezza le osservazioni svolte in materia di educazione finanziaria e ricorda il disegno di legge n. 1196 su tale materia attualmente all'esame della Commissione Istruzione, volto tra l'altro a promuovere il coordinamento delle iniziative che si sono sviluppate finora in maniera frammentaria e disorganica.

La senatrice GUERRA (PD) chiede una valutazione sull'ipotesi di divieto di collocamento di prodotti finanziari complessi presso il pubblico.

Il dottor SCOLARI fa presenti le innovazioni in materia di protezione preventiva dei piccoli risparmiatori recate dalla MiFID 2, volte a delineare un contesto caratterizzato anche dalla possibilità - in presenza di determinate circostanze - di vietare il collocamento di prodotti finanziari particolarmente rischiosi.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia i rappresentanti di ASCOSIM e introduce l'audizione dell'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo dei consulenti finanziari.

La professoressa RABITTI BEDOGNI esprime alcune valutazioni riguardo alla funzione economica e sociale del risparmio e rispetto al collocamento del medesimo nei mercati finanziari descrive le diverse alternative verso le quali gli investitori possono orientare le rispettive scelte.

Si sofferma successivamente sul ruolo del consulente finanziario, che è l'unica figura professionale di cui gli intermediari devono avvalersi nell'attività di offerta fuori sede nei confronti dei clienti al dettaglio. La professionalità e l'integrità richieste ai consulenti devono essere oggetto di costante monitoraggio da parte degli intermediari, i quali devono dotarsi di procedure di controllo e di assetti organizzativi idonei a vigilare sui consulenti nel corso dell'attività di offerta fuori sede. Gli intermediari mantengono una responsabilità solidale per i danni arrecati a terzi nello svolgimento dei compiti affidati ai consulenti. Fermo restando il rapporto contrattuale con l'intermediario, che comporta l'obbligo di operare in conformità delle istruzioni ricevute, il consulente instaura un rapporto fiduciario con il cliente del quale persegue gli obiettivi, dotandosi di un patrimonio informativo finalizzato a calibrare l'investimento sulla base del profilo assegnato al singolo cliente. Il consulente finanziario illustra al cliente le caratteristiche dei servizi di investimento offerti dall'intermediario ed è suo compito fare comprendere all'investitore il diverso livello di protezione attribuito dall'ordinamento a ciascuno di essi. Deve inoltre valutare l'adeguatezza del prodotto rispetto al profilo finanziario del cliente, astenendosi dal fornirlo qualora non consegua le informazioni necessarie a procedere alla verifica di adeguatezza.

L'attività svolta dai consulenti finanziari è presidiata da regole di salvaguardia basate sui principi di trasparenza, diligenza e correttezza dei comportamenti, che si traducono nella riservatezza dei dati acquisiti dai clienti e nell'impiego delle proprie risorse per poter rispondere a ogni esigenza informativa dell'investitore.

Il servizio di investimento può accompagnare l'offerta di servizi di collocamento o ricezione e trasmissione di ordini, rafforzando la protezione dell'investitore. Se l'offerta fuori sede di servizi di investimento non riguarda specificamente la consulenza in materia di investimenti e la gestione di portafoglio è necessaria una preventiva valutazione di appropriatezza, tesa ad assicurare che il risparmiatore abbia l'esperienza e la conoscenza necessari a comprendere i rischi e le caratteristiche del prodotto o del servizio offerto. A differenza del caso della valutazione di adeguatezza, qualora il cliente non fornisca informazioni sufficienti in merito alla sua esperienza nel settore dell'investimento il consulente finanziario potrà comunque prestare il servizio, avvertendo l'investitore che la carenza informativa può determinare l'impossibilità di stabilire se l'investimento sia per lui appropriato. Il consulente è inoltre tenuto a consegnare all'investitore: una comunicazione informativa che esplicita gli obblighi nei confronti del cliente, copia di una dichiarazione redatta dal soggetto abilitato, da cui risultino gli elementi identificativi di tale soggetto, copia del prospetto o degli altri documenti informativi, nonché copia dei contratti, delle disposizioni di investimento o disinvestimento e di ogni altro documento sottoscritto. La tutela dell'investitore si estende alla previsione di un diritto di ripensamento riconosciuto dall'articolo 30, comma 6, del TUF. L'investitore può inoltre chiedere al consulente finanziario di trasferire esclusivamente: assegni bancari o circolari intestati alla società per

conto della quale opera, muniti di clausola di non trasferibilità; ordini di bonifico e documenti similari che abbiano come beneficiario il soggetto abilitato; strumenti finanziari nominativi o all'ordine, intestati o girati a favore del soggetto abilitato.

Ciascun intermediario ha interesse a provvedere alla formazione continua dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede. L'Organismo è impegnato nel promuovere il ruolo e la professionalità dei consulenti finanziari attraverso idonei criteri selettivi per l'accesso alla professione. A tale riguardo rilevano le linee guida dell'ESMA pubblicate il 17 dicembre 2015. La nuova direttiva MiFID a sua volta valorizza le caratteristiche professionali del consulente.

L'educazione dei risparmiatori rappresenta uno degli elementi portanti della protezione degli investitori. Essa è fondamentale anche per aumentare l'efficacia dell'azione di vigilanza e dell'attività di consulenza.

La normativa attualmente vigente, nel riconoscere un ruolo centrale all'attività svolta dagli intermediari e dai consulenti, presuppone un rapporto che non ha più al centro il mero contratto fra intermediario e cliente, bensì i comportamenti dei consulenti al servizio degli investitori. Al fine di permettere all'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo dei consulenti finanziari appare opportuno un ulteriore intervento normativo, teso a dotare l'Organismo medesimo del potere di richiedere la collaborazione della Guardia di finanza per gli accertamenti istruttori più complessi, disciplinare un modello di responsabilità simile a quello delle altre autorità di settore, nonché consentire lo scambio di informazioni con le altre autorità di vigilanza.

La senatrice BONFRISCO (*CoR*) mette in rilievo i dati positivi rispetto all'evoluzione della disciplina dei mercati finanziari emersi dall'intervento della professoressa Rabitti Bedogni, che ritiene idonei a aumentare il livello di fiducia nei confronti della consulenza finanziaria, in particolare in considerazione della promozione della figura del consulente finanziario indipendente, portato a curare esclusivamente gli interessi della clientela. Tale figura assume una particolare importanza anche al fine della promozione del livello di consapevolezza del pubblico dei risparmiatori rispetto alla questione del rischio connaturato a ciascun investimento.

La professoressa RABITTI BEDOGNI pone in luce il maggiore livello di chiarezza ottenuto circa le caratteristiche dell'attività dei consulenti finanziari, specie in considerazione degli obblighi relativi al grado di adeguatezza degli investimenti rispetto al profilo del cliente, posto che la presenza di margini di rischio nelle attività di investimento non è sopprimibile.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e osserva l'opportunità di ulteriori approfondimenti dei temi oggetto dell'odierna audizione. Avverte quindi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 12 APRILE 2016

345^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giuseppe Vegas, presidente della Consob, accompagnato dal dottor Angelo Apponi e dal dottor Manlio Pisu, e il dottor Stefano Micossi, direttore generale di Assonime, accompagnato dal dottor Marcello Bianchi e dalla dottoressa Elisabetta Luchetti.

La seduta inizia alle ore 13.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione di rappresentanti della CONSOB e di ASSONIME

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 5 aprile.

Il presidente VEGAS riepiloga in premessa gli interventi succedutisi in relazione alla normativa degli aiuti di Stato e del *bail-in*, con riferimento anche alle iniziative assunte dalla CONSOB. Dopo la comunicazione della Commissione europea del luglio 2013 in materia di aiuti di Stato e dopo la pubblicazione della Direttiva 2014/59, relativa alla risoluzione delle banche, è stato chiaro che lo scenario introdotto dalle misure citate mutava completamente rispetto agli interventi attesi dagli azionisti e creditori delle banche in caso di crisi. Come noto, il Governo ha recepito la Direttiva BRRD nel novembre 2015, essendo peraltro già nota la posizione della Commissione europea che riteneva applicabile l'istituto del salvataggio interno a tutte le passività già emesse dalla banca e a quelle di nuova emissione. Dopo aver ricordato la rilevanza dell'effetto retroattivo del meccanismo del salvataggio interno, l'oratore ripercorre la scala di aggreibilità dei prodotti in caso di salvataggio interno, in omaggio al principio di non coinvolgere le finanze pubbliche nei salvataggi bancari. Sottolinea quindi che dopo l'adozione della Direttiva e il recepimento della stessa, la CONSOB si è premurata di adeguare l'informativa contenuta nei prospetti da essa approvati, soprattutto con riferimento ai potenziali impatti sui diritti dei sottoscrittori; tale attenzione è stata posta dalla CONSOB anche in relazione ai prodotti non azionari potenzialmente assoggettabili al *bail-in*, con particolare riferimento ai fattori di rischio. Tale attività, prosegue l'oratore, è stata condotta anche per rispettare le prescrizioni della Direttiva cosiddetta MiFID I, che ha introdotto una cornice di armonizzazione massima delle regole comunitarie con la previsione di specifici obblighi informativi in capo agli intermediari, di obblighi di valutazione della coerenza degli investimenti sotto il profilo dell'adeguatezza e l'appropriatezza in relazione al patrimonio dell'investitore, nonché una specifica disciplina delle procedure di vendita e dei servizi finanziari prestati. Anche in relazione a quanto espresso dall'ESMA, la CONSOB ha raccomandato agli intermediari di adottare presidi rafforzati nei servizi di investimento con specifico riferimento alle obbligazioni subordinate. L'oratore passa poi ad illustrare analiticamente le iniziative assunte dalla CONSOB dopo il recepimento della Direttiva del *bail-in*, soprattutto per far sì che gli intermediari finanziari fornissero appropriate informazioni alla clientela e rivedessero le procedure in riferimento all'adeguatezza e l'appropriatezza degli investimenti. Trattandosi di informazioni da rassegnare in caso di crisi bancaria, l'oratore ribadisce quanto già sostenuto in altra audizione relativamente alla potenziale conflittualità tra gli obiettivi di trasparenza e quelli di stabilità, rimarcando come il Parlamento aveva indicato al Governo - in sede di recepimento - di tener conto delle esigenze di trasparenza sui singoli operatori, senza che l'Esecutivo peraltro abbia accolto tale sollecitazione. Ritiene peraltro che la collaborazione tra le autorità di vigilanza consenta ampiamente di superare le eventuali antinomie, ma insiste nell'attribuire un valore sistemico anche all'informazione sulle reali condizioni di un singolo intermediario finanziario. Passando quindi ad esaminare le vicende relative alle banche oggetto della risoluzione disposta con il decreto-legge n.183, dopo aver precisato che tutte e quattro gli istituti di credito erano stati commissariati da parte del

Ministero dell'economia e che perdurando tale condizione giuridica non sono pervenute segnalazioni in merito ad irregolarità, fornisce una serie di informazioni sulla circolazione delle emissioni di obbligazioni subordinate delle quattro banche risolte: oltre il settanta per cento del totale delle obbligazioni è stato collocato prima del 2008; l'ammontare complessivo delle obbligazioni subordinate emesse dalle banche e detenute dalla clientela *retail* è pari a trecentosettantaquattro milioni di euro, corrispondente all'uno virgola diciassette per cento del totale di titoli di tale tipologia emessi dalle banche italiane. Dà poi indicazioni circa la distribuzione per classi di concentrazioni dei detentori di obbligazioni subordinate, facendo presente che sul totale dei clienti, il ventisette per cento presenta una concentrazione rispetto al proprio patrimonio finanziario superiore al cinquanta per cento. Quindi, al di là delle singole responsabilità e dei singoli fatti, appare opportuno considerare il peso specifico delle obbligazioni subordinate in commento rispetto al totale circolante: su circa 242 miliardi di euro di obbligazioni, quelle subordinate ammontano a trentadue miliardi di euro. Motiva quindi la crescita nei portafogli dei risparmiatori di tali strumenti, anche in relazione alla minore remunerabilità di investimenti alternativi. Conclude il proprio intervento dando indicazioni circa l'approccio e il modello di vigilanza che la CONSOB ha adottato, in linea con gli orientamenti indicati in sede comunitaria, specificando che l'azione di vigilanza è focalizzata sulle aree e sui soggetti a maggiore rischio e maggiormente correlati all'interesse pubblico da tutelare.

Dopo un intervento del presidente Mauro Maria MARINO (PD) - che ricorda come la Commissione Finanze avesse suggerito al Governo di temperare le esigenze di trasparenza e quelle di stabilità - interviene il senatore FORNARO (PD), sottolineando la rilevanza dei dati forniti dal Presidente della CONSOB circa le obbligazioni subordinate emesse dalle quattro banche risolte al fine di ricondurre le rispettive vicende in una prospettiva di maggiore realismo rispetto al clamore mediatico. Tuttavia, ritiene che una carenza di procedure nei controlli circa i servizi di investimento sia comunque rilevabile e chiede quali possano essere gli strumenti per accrescere la semplificazione delle informazioni in possesso degli investitori. Fa inoltre presente che il rimborso dei risparmiatori interessati dall'applicazione del *bail-in* potrebbe essere condotto attraverso l'attività di una commissione arbitrale in grado di valutare caso per caso le singole posizioni.

Il presidente Mauro Maria MARINO (PD) chiede una valutazione dell'ipotesi di prorogare il termine di recepimento della direttiva MiFID2.

Il presidente VEGAS fa presente come l'individuazione di abusi e irregolarità nei confronti dei clienti, sia in fase di "profilatura" che in caso di vendita di prodotti inappropriati, possano essere conosciuti ed indagati solo *ex post*. In relazione invece alle informazioni da consegnare al cliente, ricorda come la disciplina comunitaria abbia prima puntato sulla esaustività del prospetto informativo; e successivamente si è passati a documenti più sintetici rispetto alla indicazione di fattori di rischio rilevanti. Non essendosi rivelata efficace tale strategia, dà conto dei progressi raggiunti da parte degli organismi europei di vigilanza sui mercati finanziari e creditizi per definire un documento sintetico nel quale sia attribuito un valore in scala crescente rispetto al rischio ai prodotti non *equity*. Si tratta di un documento che potrà affiancare i precedenti prospetti, ma è essenziale che la disciplina semplificatoria sia implementata allo stesso modo in tutti gli Stati membri. Per quanto riguarda invece la proroga del termine del recepimento della MiFID, pur essendo personalmente contrario, non nasconde il realismo di tale proposta. In relazione al rimborso dei risparmiatori colpiti dal *bail-in* delle quattro banche, fa presente che nessuna decisione è stata finora assunta, anche in relazione alla adeguatezza del Fondo istituito con l'ultima legge di stabilità.

Interviene quindi il senatore VACCIANO (*Misto*) a giudizio del quale l'equilibrio tra la trasparenza e la stabilità sistemica costituisce una questione centrale, ma la carenza di informazione e conoscenze da parte dei risparmiatori dovrebbe suggerire una maggiore insistenza da parte delle autorità sul primo aspetto. Chiede se la vicenda delle quattro banche commissariate non imponga una verifica di tutti i prospetti rispetto all'adeguatezza delle informazioni contenute. A suo parere, il divieto di vendita delle obbligazioni subordinate e di altri prodotti complessi rappresenta una posizione corretta e condivisibile, poiché parte dal presupposto innegabile che in fase di profilatura del cliente non vengono focalizzati gli interessi e le esigenze dello stesso, ma prevalgono altre sollecitazioni.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*) chiede di sapere quali sanzioni sono previste per gli intermediari finanziari che adottano comportamenti in contrasto con le raccomandazioni della CONSOB in tema di tutela del risparmio e se la CONSOB abbia potere di controllo sul rispetto di tali raccomandazioni.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) chiede quali misure legislative debbano essere adottate per rafforzare i poteri della Banca d'Italia e della CONSOB, anche per attenuare la sfiducia ormai molto diffusa nel sistema bancario.

Il presidente VEGAS ritiene che la vigilanza sulla trasparenza nel comportamento degli intermediari vada affiancata da una robusta cultura finanziaria e ritiene pertanto strategica in tale contesto un'iniziativa di educazione finanziaria che parta innanzitutto dalle scuole e dai giovani. Ribadisce che la CONSOB interviene con ispezioni o verifiche *ex post* nei casi di improvvisi cambi di profilatura del cliente. Non ritiene contrapposte le funzioni e i beni tutelati da CONSOB e Banca d'Italia, pur consapevole che in alcuni momenti, anche recenti, la stabilità del sistema ha prevalso sulla trasparenza in ragione della profondità e gravità della crisi finanziaria. D'altro canto, le due autorità operano e collaborano per accrescere la solidità dei mercati. Le modalità di collocamento fanno parte delle questioni oggetto delle ispezioni CONSOB. Per quanto riguarda invece l'opera del legislatore, fa presente che è essenziale portare a compimento il disegno comunitario con un percorso di omogeneizzazione e di applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. Conclude ritenendo comunque opportuna una maggiore trasparenza sugli aspetti del meccanismo del *bail-in*.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 14,10, riprende alle ore 14,30.

Interviene il dottor MICOSSI il quale rileva in premessa che tra il 2007 e il 2015 il sistema bancario e finanziario italiano è stato investito da shock ingenti determinati da due separate crisi finanziarie, crisi globale finanziaria e crisi del debito sovrano, dalla crisi dell'economia reale e da importi mutamenti del quadro regolamentare con particolare riferimento all'attività bancaria. Dopo la parentesi dell'unione monetaria, con la crisi finanziaria sono riapparsi i premi a rischio dei singoli Paesi, che hanno visto esposte in particolare la Spagna, la Grecia e l'Irlanda. Permane ancora un negoziato strisciante tra paesi creditori e paesi debitori rispetto alla possibile condivisione dei rischi bancari attraverso la assicurazione europea dei depositi ovvero la preventiva azione di svalutazione dei crediti deteriorati e il ridimensionamento dei portafogli in titoli pubblici. Rimarca peraltro che il confronto in sede europea non compie passi avanti lasciando immutate le ragioni di fragilità complessiva del sistema. Dopo aver dato conto degli effetti della crisi economica sui bilanci bancari, con particolare riferimento all'incidenza percentuale dei crediti deteriorati, si sofferma sulla crisi che ha colpito alcuni istituti bancari a forte radicamento territoriale, che presentavano anche casi di politica di credito e meccanismi di remunerazione degli azionisti poco responsabili. A suo parere le situazioni di maggiore sofferenza sembrano essere ormai identificate con l'applicazione di severe sanzioni comminate ai responsabili; la riforma delle banche popolari e delle banche cooperative sono in grado di promuovere il necessario consolidamento del sistema bancario e, infine, il recepimento della direttiva sui requisiti patrimoniali e sulla risoluzione delle banche costituiscono un quadro di maggiore certezza normativa. In tale quadro, particolarmente urgente rimane tuttavia l'individuazione di una soluzione che consenta alle banche italiane di cedere una quota dei crediti deteriorati, soprattutto se accompagnata dall'accelerazione dei tempi di recupero dei crediti stessi. L'oratore passa poi ad illustrare le conseguenze e gli effetti dell'applicazione del principio secondo il quale le perdite di una banca in crisi devono essere sopportate prioritariamente dagli azionisti e dai creditori della banca: con scelta discutibile oltretutto il legislatore europeo ha deciso che tale regola, particolarmente innovativa, si applicasse da subito anche alle operazioni bancarie già in circolazione, delle quali quindi si è aumentato il livello di rischio rispetto a quello considerato al momento dell'emissione o dell'investimento del singolo risparmiatore. Inoltre, un'interpretazione piuttosto rigida delle autorità comunitarie ha escluso che le crisi bancarie potessero essere affrontate con l'intervento del Fondo interbancario di tutela dei depositi - strumento di tradizionale intervento in tali circostanze - che è stato assimilato ad un aiuto di Stato. A tale proposito, ritiene che l'articolo 107, paragrafo 3 lettera *b*) del Trattato sulla compatibilità degli interventi necessari a porre rimedio a un grave turbamento

dell'economia di uno Stato membro consentono l'ammissione ai fini degli aiuti di Stato dell'applicazione del *bail-in*. E, d'altro canto, anche una recente presa di posizione in sede giurisprudenziale consente di articolare un confronto in sede europea sulla applicazione o meno, anche in termini giuridici, della disciplina degli aiuti di Stato per il *bail-in*. L'oratore passa dunque a commentare le vicende legate alla risoluzione, cioè alla messa in liquidazione, di quattro banche nel novembre scorso, facendo presente innanzitutto che l'intervento previsto a novembre ha scongiurato sia il fallimento delle banche coinvolte sia l'applicazione alla stessa fattispecie della disciplina BRRD che avrebbe sacrificato anche i risparmi di ulteriori soggetti rispetto agli azionisti e agli obbligazionisti. A suo parere, peraltro, le condizioni di urgenza imposte dalle circostanze non consentono di individuare una specifica responsabilità della Banca d'Italia rispetto alla vigilanza delle quattro banche, tutte commissariate nel novembre 2015; inoltre i tentativi della Banca d'Italia di trovare un compratore delle banche in difficoltà si sono infranti per la perdita di valore delle reti distributive, ma anche per la resistenza delle banche in crisi a superare la loro vocazione territoriale. Inoltre, l'apertura della procedura d'infrazione europea per il salvataggio di TERCAS ha impedito il finanziamento degli interventi di salvataggio del Fondo interbancario. Anche la CONSOB, a parere dell'oratore ha svolto un'azione continua e tempestiva per fornire le indicazioni necessarie a tener conto delle innovazioni introdotte dal *bail-in*, in linea con un processo di rafforzamento dell'attività ai fini della tutela della trasparenza e del risparmiatore. Fermo restando l'individuazione di singoli comportamenti in violazione della normativa vigente, fa presente che complessivamente le obbligazioni bancarie subordinate in circolazione ammontano a 65 miliardi di euro di cui circa 30 collocati presso investitori *retail*. Le perdite subite dagli investitori sui titoli subordinati, emessi dalle quattro banche risolte ammontano a circa 350 milioni di euro. Non sembra pertanto giustificata l'idea di vietare il collocamento di tali titoli presso gli investitori *retail*. Dopo aver espresso qualche perplessità circa gli effetti in termini di implicita sfiducia delle autorità di vigilanza dei mercati nell'affidamento all'ANAC della gestione degli interventi di rimborso, svolge alcune considerazioni conclusive circa la necessità di completare l'architettura istituzionale e definire gli strumenti applicativi della nuova regolamentazione europea. Inoltre l'attuale modello di ripartizione di competenze tra Banca d'Italia e CONSOB resta valido soprattutto laddove garantisce pari dignità agli obiettivi di stabilità prudenziale e tutela degli investitori. Certamente il nuovo quadro regolamentare impone un principio di responsabilità degli investitori che a sua volta rinvia alla appropriatezza e trasparenza delle informazioni da essi assunte all'atto dell'investimento: appare quindi essenziale lavorare per rendere i prospetti informativi più semplici e più chiara l'informativa dei rischi. Rimarca infine che le problematiche illustrate richiedono un'attenzione da parte del Parlamento attraverso l'adozione di strumenti informativi d'indagine, restando a suo parere non opportuna la istituzione di una specifica commissione d'inchiesta.

La senatrice BONFRISCO (*CoR*) ritiene che in sede europea siano prevalse logiche di differenziazione rispetto alle condizioni del sistema bancario che hanno penalizzato certamente l'Italia rispetto alla Germania. In relazione al clima di sfiducia che ormai sembra prevalere rispetto agli operatori bancari e assicurativi chiede se esiste il rischio che tale percezione possa trasmettersi anche all'attività di Cassa Depositi e Prestiti.

Il senatore FORNARO (*PD*) registra la valutazione fortemente positiva di Assonime circa l'operato delle due istituzioni di vigilanza, così come la forte discordanza di opinione rispetto al divieto di vendita ai cliente *retail* delle obbligazioni subordinate. Chiede pertanto di motivare l'opposizione al divieto, visto che le criticità emerse nelle reti o di vendita, nei comportamenti degli intermediari e nella scarsa dimistichezza dei consumatori con i prodotti strutturati dovrebbe consigliare un atteggiamento più prudente.

La senatrice GUERRA (*PD*) chiede una valutazione delle richieste di ridimensionamento dei portafogli in titoli pubblici in relazione all'attuazione del sistema di assicurazione dei depositi. Tenuto conto delle osservazioni dell'audit in tema di inchiesta parlamentare, chiede se esistono profili che investono Banca d'Italia e Consob, oggetto di indagine parlamentare, che possano meglio orientare il legislatore ai fini della tutela del risparmio.

Il dottor MICOSSI risponde alla senatrice Guerra facendo presente che le perplessità da lui espresse in merito all'inchiesta parlamentare traggono origine da un giudizio di fondo complessivamente

positivo sulla resilienza del sistema bancario nel suo complesso e sulla opportunità che il Parlamento si concentri sull'attuazione e l'applicazione delle nuove regole europee.

Del resto le debolezze in tema di trasparenza, di *governance* o di requisiti patrimoniali impongono di guardare al futuro e possono essere affrontate nel nuovo contesto regolamentare con gli strumenti dell'indagine conoscitiva e non attraverso la ricerca di responsabilità. Sui titoli pubblici, il mercato ha già proceduto a prezzare il rischio sui titoli di debito sovrano, che in questo momento il *Quantitative Easing* della BCE tende a nascondere. La vera questione nasce dal fatto che le banche hanno comunque bisogno di utilizzare liquidità senza rischio in assenza della quale l'attività creditizia rischia di essere squilibrata. Rispetto al divieto di vendita delle obbligazioni subordinate ritiene che la vera tutela dei risparmiatori passi attraverso la trasparenza dell'attività degli intermediari e la piena consapevolezza dei rischi dei consumatori.

Circa la penalizzazione del sistema bancario italiano, ritiene che la sfiducia e il sospetto siano collegabili alla sostenibilità o meno del debito pubblico: per tali motivi il sistema bancario tedesco, pur presentando criticità strutturali, non ingenera la stessa sfiducia.

In relazione infine agli interventi a sostegno delle banche, sottolinea come la BRRD consenta l'applicazione dell'articolo 107 del Trattato e che gli eventuali interventi del Fondo interbancario vadano considerato quali misure di politica economica tali da consentire un riesame dell'attuazione della risoluzione delle banche. Di converso, si fanno avanti progetti di coinvolgimento di soggetti privati in strumenti di natura consortile di portata tale da rendere opportuno chiedersi, come sostenuto dalla senatrice Bonfrisco, se un tale coinvolgimento possa comportare a sua volta un rischio sistemico.

Il presidente Mauro Maria MARINO congeda l'audit e avverte quindi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Interviene quindi il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) che suggerisce di inserire nel calendario delle audizioni anche i rappresentanti di Cassa Depositi e Prestiti, anche alla luce del coinvolgimento di tale ente che va profilandosi per gli interventi sul sistema bancario.

Il presidente MARINO assicura che la proposta potrà essere valutata.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 13 APRILE 2016
346^a Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Roberto Nicastro, presidente della Nuova Banca Etruria, della Nuova Banca Marche Sp.A., della Nuova Cassa di Risparmio di Chieti S.p.A. e della Nuova Cassa di Risparmio di Ferrara, accompagnato dal dottor Giancarlo Boi.

La seduta inizia alle ore 14,20.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione del dottor Roberto Nicastro, presidente della Nuova Banca

Etruria, della Nuova Banca delle Marche S.p.A., della Nuova Cassa di Risparmio di Chieti S.p.A. e della Nuova Cassa di Risparmio di Ferrara

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta di ieri.

Il dottor NICASTRO osserva che i dissesti delle quattro banche poste in risoluzione originano da significative concessioni di credito fuori territorio e da gestioni discutibili già sanzionate,- quali elementi propri di banche di dimensione regionale -, nonché dalla profondità della crisi economica e dalla lentezza dei tempi di recupero delle sofferenze, che costituiscono invece elementi strutturali di debolezza del sistema bancario in generale. Fa presente poi che prima della risoluzione delle banche in questione le condizioni che esse presentavano erano il capitale pressoché azzerato, la pressione sulla liquidità rimanente in ragione della prospettiva dell'entrata in vigore del *bail-in* e la sostanziale paralisi dell'attività creditizia. In assenza di interventi, le quattro banche sarebbero state messe in liquidazione con pesantissime conseguenze su correntisti, imprese affidate, e personale delle banche. Si sofferma quindi a ricordare i volumi dell'intervento posto in essere con la risoluzione, che ha originato svalutazioni complessive per 2,6 miliardi di euro per le quattro banche (la maggior parte derivanti dalle sofferenze), l'azzeramento delle obbligazioni subordinate e delle azioni per un valore totale di 860 milioni. Va però considerato che mentre per gli obbligazionisti *retail* il valore medio dei titoli posseduti si aggira intorno a 40.000 euro, per gli azionisti il costo storico è molto più basso. Con l'intervento dell'unità di risoluzione, ammontante a circa 3,7 miliardi, si è costituito un capitale versato, principalmente, come anticipo del contributo delle banche al sistema di garanzia dei depositi e, per la restante parte, finanziato da tre banche italiane con garanzia della Cassa depositi e prestiti. L'impegno assunto come richiesta esplicita delle autorità comunitarie è quello di completare la cessione delle nuove quattro banche entro il 30 aprile 2016, termine che peraltro potrebbe essere prorogato. L'oratore passa poi a svolgere una serie di considerazioni circa le emissioni di obbligazioni subordinate detenute da clienti *retail* delle quattro banche, facendo presente che una parte significativa delle stesse è stata acquistata ben prima del 2008 e che una parte rilevante risulta essere acquistata anche dopo l'ingresso delle banche in amministrazione straordinaria quindi con un acquisto consapevole della rischiosità del prodotto. L'analisi di tali differenziate posizioni potrà essere utile al fine di individuare delle soluzioni a favore dei possessori di tali titoli. Dà poi analiticamente conto delle azioni di responsabilità poste in essere dagli organi competenti e si sofferma a dare informazioni circa le attività poste in essere dalle nuove quattro banche in termini di nuovi affidamenti e nuovi mutui.

Per quanto riguarda il processo di cessione esso avverrà attraverso una procedura competitiva e non discriminante, con l'obiettivo di massimizzare il prezzo di vendita e di garantire anche in futuro una speciale attenzione al territorio. Dà conto delle numerose manifestazioni di interesse pervenute e sottolinea che dalle tipologie di offerta dipenderà la scelta se procedere o meno ad una vendita in blocco.

Per quanto riguarda il sistema bancario in generale, esprime l'opinione che l'attività creditizia in Italia stenta a riprendersi in quanto essa è diventata certamente poco redditizia poiché assorbe sempre di più capitale e i tempi di recupero dei crediti sono eccessivamente lunghi. Paradossalmente le banche che non si dedicano all'attività creditizia vera e propria crescono di più e hanno quotazioni borsistiche crescenti. Tali elementi di difficoltà potrebbero essere superati rivedendo il mandato dei regolatori definito nel contesto internazionale volto ad incrementare i requisiti di patrimonialità e la stabilità, con un nuovo accento sulla sostenibilità del sistema; per quanto riguarda l'Italia, potrebbero essere utile, tra l'altro, una maggiore trasparenza sulla efficienza dell'azione giudiziaria per il recupero dei crediti.

Il presidente Mauro Maria MARINO auspica che il termine del 30 aprile possa essere prorogato per consentire una cessione al meglio e non una svendita di *asset* che sono molto importanti per i territori di riferimento.

La senatrice BONFRISCO (*CoR*) chiede se in assenza degli interventi governativi e del recepimento del *bail-in* la vicenda delle banche italiane sarebbe stata diversa e se le misure a sostegno che vanno prefigurandosi in queste settimane potevano essere adottate in precedenza.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) chiede se le azioni di responsabilità riusciranno a recuperare effettivamente risorse; osserva poi che dalla analisi dell'audit emerge che le gestioni discutibili delle quattro banche siano sfuggite agli organi di vigilanza. Rimarca poi polemicamente che è già scaduto il termine entro il quale il Governo si era impegnato a rimborsare i clienti penalizzati dall'applicazione del *bail-in* senza che ci siano misure di effettivo ristoro per i risparmiatori coinvolti.

Il senatore TOSATO (*LN-Aut*) chiede di conoscere se dopo il commissariamento le banche abbiano adottato o meno significative modifiche nelle loro pratiche gestionali.

Per quanto riguarda la lunghezza dei tempi di recupero dei crediti il senatore VACCIANO (*Misto*) chiede se tale situazione dipenda o meno dall'inefficienza degli istituti di credito interessati.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*) ritiene che la concessione del credito fuori territorio non possa costituire una causa rilevante del dissesto delle quattro banche, mentre invece esso sembra più attribuibile a discutibili decisioni assunte dai membri dei consigli di amministrazione rispetto all'erogazione del credito; chiede poi di sapere se ci siano state azioni della dirigenza volte a sollecitare la vendita di prodotti rischiosi.

La senatrice BERTUZZI (*PD*) chiede di sapere se esistono margini per ricostruire il rapporto tra i vecchi azionisti delle banche poste in liquidazione e le nuove banche, tenendo pure conto che gli azionisti sono stati chiamati a sottoscrivere aumenti di capitale senza un intervento chiarificatore degli organi di vigilanza.

Il dottor NICASTRO risponde alla senatrice Bonfrisco facendo presente che il carattere bancocentrico del sistema economico italiano lo rende più vulnerabile alle modifiche regolamentari e che certamente il recepimento del *bail-in* ha avuto un impatto in Italia maggiore rispetto ad altri ordinamenti nei quali in passato il sistema bancario era stato destinatario di ingenti risorse pubbliche. Al senatore Carraro fa presente che le azioni di responsabilità presentano al momento margini interessanti per un recupero di risorse in linea con quanto avvenuto in passato per eventi simili. Al senatore Tosato risponde che il commissariamento è uno strumento che tradizionalmente si accompagna alla ricerca di un acquirente che, nel caso di specie, non è stato individuato in ragione della eccessiva onerosità dell'intervento privato: in tali condizioni è stato inevitabile operare con la risoluzione. Sui tempi di recupero dei crediti non sono emerse difficoltà attribuibili all'operato delle quattro banche, trattandosi di una fragilità che interessa l'intero sistema bancario. In relazione al quesito della senatrice Ricchiuti osserva che le erogazioni fuori territorio sono esposte a un rischio di selezione avversa che mette in maggiore difficoltà le banche più piccole e maggiormente collegate ai territori di riferimento. Per quanto riguarda le gestioni discutibili, ferme restando le sanzioni erogate e l'azione della magistratura i fenomeni maggiormente riscontrati riguardano le modalità di erogazione del credito e il controllo del credito in essere. Per quanto riguarda la distribuzione di prodotti, ritiene che le reti abbiano operato in buona fede, ferma restando l'analisi delle decisioni assunte ai vertici circa i prodotti da vendere. Conclude facendo presente che le prescrizioni comunitarie impediscono un ristoro dei clienti delle vecchie banche attraverso l'azione delle *new banks* che sono ricapitalizzate con risorse pubbliche. Resta però in campo la prospettiva che il ricavo complessivo delle cessioni delle sofferenze e delle *bad bank* possano far incamerare risorse che, sussistendo nelle condizioni, potranno essere utilizzate per interventi nei confronti degli azionisti delle vecchie banche.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli audit. Avverte quindi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina web della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,20.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 19 APRILE 2016
347^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Ignazio Visco, Governatore della Banca d'Italia, accompagnato dal dottor Carmelo Barbagallo, dal dottor Stefano De Polis e dal dottor Gianluca Trequattrini.

La seduta inizia alle ore 14,45.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione di rappresentanti della Banca d'Italia

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 13 aprile.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione.

Il dottor VISCO riepiloga le fasi della crisi finanziaria ed economica a partire dal 2008, durante la quale le banche italiane, impegnate soprattutto nell'erogazione di prestiti alle imprese, hanno subito pesanti perdite su crediti. Esse hanno quindi reagito, realizzando ingenti aumenti di capitale.

Banche fortemente orientate all'intermediazione tradizionale al dettaglio — come quelle italiane — risentono più di altre di periodi di recessione, specie se profondi e prolungati. Dalla eccezionale contrazione dell'economia italiana le banche hanno ereditato una capacità reddituale ridimensionata e un elevato ammontare di crediti deteriorati, riflesso dei diffusi fallimenti di imprese e della riduzione dell'occupazione. Quando alle conseguenze della crisi si sono aggiunte, come avvenuto in più casi, strategie poco prudenti o malversazioni, il deterioramento degli attivi bancari è divenuto grave.

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia ha prevenuto l'insorgere di una crisi profonda e generalizzata del sistema bancario. Solo nel 2015, con il recepimento della direttiva CRD4, i poteri della Banca d'Italia sono divenuti più incisivi, consentendo ad esempio la possibilità di rimuovere singoli esponenti aziendali o di disporre il rinnovo degli organi di amministrazione e controllo.

Ben prima dell'avvio del meccanismo di vigilanza unica europea nel novembre del 2014, la Banca d'Italia ha sollecitato gli intermediari a irrobustire il patrimonio e a rendere più trasparenti i bilanci. Le ispezioni sul livello di svalutazione dei crediti deteriorati condotte sulle principali banche nel 2012-13 hanno contribuito all'adozione di politiche di accantonamento più rigorose e al conseguente incremento dei tassi di copertura di questi prestiti. Ciò ha consentito agli intermediari maggiori di rivolgersi credibilmente al mercato dei capitali. Le risorse patrimoniali raccolte, oltre 40 miliardi a partire dal 2008, hanno permesso alle banche di rispettare norme sempre più stringenti, pur in un contesto congiunturale sfavorevole. Alle richieste di rafforzamento patrimoniale si è affiancata un'intensa azione correttiva sui profili di *governance*, sulle metodologie di misurazione e controllo dei rischi, sui sistemi di controllo interni.

L'insieme di queste misure ha consentito al sistema bancario italiano di superare, con limitate eccezioni, il vaglio del *Comprehensive assessment* promosso in ambito europeo. Ma neppure una

supervisione continua e incisiva è in grado di prevenire l'insorgere di patologie, soprattutto in un ambiente economico debole.

L'ordinamento italiano ed europeo e il modello di vigilanza prudenziale che si è affermato sotto la spinta del Comitato di Basilea valorizzano l'autonomia imprenditoriale degli intermediari. Gli esponenti aziendali sono chiamati ad assumere la maggior parte delle decisioni senza un previo controllo della Vigilanza; rispondono del loro operato in primo luogo nei confronti dei propri azionisti. L'Autorità di vigilanza non può sistematicamente subentrare nelle scelte di questi ultimi quando essi prendono decisioni imprudenti o poco lungimiranti, perché le banche sono imprese, si confrontano con le forze del mercato e i loro amministratori devono poter assumere decisioni in piena autonomia.

Il successo della supervisione nel preservare la sana e prudente gestione delle banche dipende da molti fattori, non ultimo la piena trasparenza degli amministratori, dei dirigenti e degli azionisti nei confronti della Vigilanza. Per quanto il potere sanzionatorio da parte della Vigilanza sia stato esercitato estesamente e nonostante le numerose segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, la reazione delle banche non è stata sempre tempestiva, né le misure correttive sono sempre state attuate in modo sufficiente. All'aggravamento della situazione aziendale hanno contribuito condotte imprudenti, talora fraudolente, da parte di alcuni esponenti di vertice.

Obiettivo della vigilanza è ridurre la probabilità che le crisi accadano e di contenerne le conseguenze. Anomalie e irregolarità emergono o trovano conferma di norma a seguito di approfonditi accertamenti ispettivi. Al manifestarsi delle irregolarità - prosegue l'oratore - la Banca d'Italia ha agito con determinazione, informando l'autorità giudiziaria in presenza di ipotesi di reato.

Fa presente che l'individuazione dei comportamenti irregolari, degli illeciti, non è agevole, né immediata: viceversa nell'opinione pubblica si è affermato il convincimento che la vigilanza abbia poteri e capacità di investigazione illimitati, mentre l'individuazione di fattispecie anomale, talvolta abilmente celate, richiede un paziente lavoro di approfondimento e accurate tecniche di indagine, che non possono avvalersi dei poteri riservati all'Autorità giudiziaria.

L'azione di vigilanza ha ciò nonostante affrontato con decisione le situazioni aziendali problematiche, ponendo i presupposti per il riequilibrio delle condizioni economico-patrimoniali.

In alcuni casi, connotati da condizioni economico-patrimoniali e di liquidità deteriorate e da forti irregolarità, il ripristino di minimali condizioni di operatività ha richiesto la radicale sostituzione di amministratori e dirigenti e l'attuazione di cospicui aumenti di capitale, in parte in corso di finalizzazione.

Il Governatore dà quindi conto dettagliatamente degli interventi della Banca d'Italia nei confronti del Monte dei Paschi di Siena, della Banca Carige, della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca.

Fino al 2015 la Banca d'Italia ha affrontato le situazioni di crisi con la finalità di minimizzare l'impatto sulla clientela, sui sistemi di pagamento, sul sistema bancario nel suo complesso. In diversi casi banche molto deboli sono state acquisite da intermediari più solidi. Quando le situazioni aziendali sono risultate compromesse, si è dato corso ad amministrazioni straordinarie e, in casi estremi, a liquidazioni. L'amministrazione straordinaria può essere disposta solo in presenza delle condizioni previste dalla legge: gravi violazioni di norme, gravi irregolarità gestionali, gravi perdite del patrimonio. Sono ritenute gravi le irregolarità e le violazioni di legge che hanno un impatto ampio e diffuso sulla situazione aziendale, che devono cessare nel più breve tempo possibile e alle quali la banca difficilmente riesce a porre autonomamente rimedio. Le perdite del patrimonio sono considerate gravi nei casi di mancato rispetto dei coefficienti patrimoniali minimi obbligatori. L'amministrazione straordinaria di norma preceduta da una intensa interlocuzione con la vigilanza, da ripetuti tentativi di porre rimedio alla situazione, e da più ispezioni, l'ultima delle quali accerta, normalmente, l'impossibilità di ripristinare condizioni di regolarità operativa o di rispettare i coefficienti patrimoniali. Ciò è quanto accaduto per le quattro banche per le quali è stata successivamente avviata la procedura di risoluzione e per gli altri intermediari posti in amministrazione straordinaria. Con l'amministrazione straordinaria viene disposto lo scioglimento degli organi amministrativi e di controllo della banca, che vengono sostituiti da uno o più commissari e da un consiglio di sorveglianza. I commissari agiscono autonomamente dalla Banca d'Italia, che autorizza solo alcune decisioni di particolare importanza. Le funzioni dell'assemblea sono sospese fino al termine della procedura.

Dopo aver dettagliato il compito dei commissari, fa presente che dal 2008 si sono registrati 65 casi di amministrazione straordinaria, risolti per lo più con la restituzione dell'intermediario alla gestione ordinaria; in circa 20 casi l'esito è stato la liquidazione coatta amministrativa. Questi ultimi casi sono aumentati durante la crisi. Tuttavia non si sono registrate implicazioni di rilievo per la clientela, in quanto l'uscita delle banche in crisi dal mercato è stata gestita raccogliendo l'interesse di altri intermediari ad acquisire le banche in crisi, oppure grazie a un intervento di copertura delle perdite da parte del Fondo interbancario di tutela dei depositanti (FITD) o del Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo, intervento in ogni caso motivato dall'interesse delle banche partecipanti a evitare esborsi maggiori in caso di liquidazione (principio del minor onere).

La crisi e l'innalzamento dei requisiti prudenziali hanno reso più di recente di fatto difficilmente praticabili operazioni di aggregazione, quali quelle che in passato avevano contribuito ad assorbire senza traumi gli effetti di situazioni aziendali problematiche. Inoltre, il nuovo quadro regolamentare europeo ha cambiato radicalmente le cose. In particolare, l'intervento del Fondo di tutela dei depositi è divenuto oggetto di un orientamento restrittivo da parte della Direzione Concorrenza della Commissione europea, assimilando gli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi diversi dal rimborso dei depositanti agli aiuti di Stato, sebbene essi siano finanziati con risorse private e decisi in autonomia dagli organi di gestione del fondo.

A seguito di una Comunicazione introdotta nell'agosto 2013, tali interventi sono stati condizionati dalla Direzione Concorrenza all'applicazione del cosiddetto *burden sharing*, in base al quale in caso di dissesto di una banca, prima del coinvolgimento di fondi pubblici va attuata una riduzione del valore nominale delle azioni e delle obbligazioni subordinate o la conversione in capitale di queste ultime. Il *burden sharing* va distinto dal *bail-in*, entrato in vigore dal 1° gennaio di quest'anno con l'approvazione della direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche (BRRD) nel novembre 2015.

Alla luce di quanto esposto analizza i casi di Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Ferrara, Cassa di Risparmio di Chieti e Banca Etruria.

Prosegue rilevando che nel marzo 2013, durante il negoziato sulla BRRD svolto presso il Consiglio dell'Unione, la Banca d'Italia e il Ministero dell'economia e delle finanze presentarono una proposta diretta a illustrare le ragioni della preferenza per un approccio contrattuale al *bail-in*, in cui lo strumento sarebbe stato applicato soltanto a titoli di nuova emissione contenenti una espressa clausola contrattuale che prevedesse il potere delle autorità di svalutare o convertire i crediti al ricorrere delle condizioni per l'avvio della risoluzione. Nell'orientamento prevalso è assoggettabile invece, nell'immediato, a *bail-in* un ampio insieme di passività, con limitate eccezioni. Tale approccio può essere fonte di rischi per la stabilità finanziaria. Non dovrebbe essere esclusa la possibilità di interventi pubblici temporanei in caso di crisi bancarie di tipo sistemico, quando l'utilizzo del *bail-in* non consente di raggiungere gli obiettivi della risoluzione ma rischia invece di compromettere la stabilità finanziaria.

Le specificità del settore bancario e le esigenze della stabilità finanziaria dovrebbero inoltre trovare spazio in modo più strutturato negli orientamenti della Commissione in materia di concorrenza e aiuti di Stato. Il già menzionato orientamento che la Commissione ha assunto a partire dal 2013 limita di molto le capacità dei governi di intervenire a sostegno di banche fondamentalmente sane per porre rimedio a fallimenti del mercato che non hanno un'origine di natura prudenziale.

La necessità di valutare il grado di flessibilità della BRRD in occasione della revisione della direttiva prevista entro giugno 2018 è stata richiamata dal Fondo Monetario Internazionale che ha messo in luce la necessità di applicare con flessibilità e cautela le nuove regole, incluse quelle in tema di aiuti di Stato, nella fase di transizione al nuovo regime, quando gli strumenti di intervento pubblico non sono più utilizzabili, ma le banche non hanno ancora predisposto sufficienti cuscinetti di passività in grado di assorbire le perdite senza effetti indesiderati sulla stabilità sistemica. Anche nel caso di interventi pubblici nella gestione delle crisi bancarie, i valori aziendali vanno conservati, per quanto possibile, consentendo il trasferimento dell'attività ad altri intermediari. La distruzione di valore contrasta con i principi della BRRD, aggrava le perdite a carico dei creditori della banca, amplia il ricorso alle risorse pubbliche. Al fine di assicurare chiarezza e certezza legale agli investitori e favorire lo sviluppo del mercato degli strumenti di raccolta delle banche andrebbe poi uniformata a livello

europeo la gerarchia fallimentare. Infine, va completata la terza gamba dell'Unione bancaria: un sistema di assicurazione dei depositi pienamente mutualizzato a livello europeo. Il tutto sostenuto da un *backstop* pubblico, anch'esso europeo, da utilizzare per prevenire effetti sulla stabilità finanziaria quando le risorse del Fondo di risoluzione e del Fondo di garanzia unici non risultino sufficienti.

In prospettiva, prosegue l'oratore, solo un sistema bancario stabile può assolvere in modo durevole ed efficace l'obiettivo di finanziare a costi contenuti famiglie e imprese.

Il sistema bancario italiano si trova a far fronte all'elevata incidenza dei crediti deteriorati, la bassa redditività, la necessità di adeguare il modello di attività al nuovo contesto tecnologico e di mercato. Le riforme del sistema bancario italiano approvate già a partire dallo scorso anno perseguono l'obiettivo di elevare la qualità del governo societario, rafforzare la capacità di raccogliere capitali sul mercato, facilitare lo smobilizzo dei crediti deteriorati. Esse rappresentano anche l'occasione per stimolare processi di aggregazione che consentano di diversificare i rischi, conseguire sinergie di costi e ricavi, affrontare la questione dei conflitti d'interesse, anche attraverso il miglioramento degli assetti di governante.

Sul fronte dei crediti deteriorati l'oratore rappresenta alcuni elementi di svolta, mentre la ripresa congiunturale sta gradualmente allentando le pressioni sui bilanci bancari, rimarcando che le perdite su crediti nel 2015 sono scese al 65 per cento dei redditi operativi delle banche, da circa il 100 per cento del 2014 e altri indicatori confermano tale tendenza. Ricorda poi che alla fine dello scorso anno, a fronte di 210 miliardi di sofferenze lorde (che al netto delle svalutazioni ammontavano a 87 miliardi), le banche detenevano garanzie reali per circa 85 miliardi e ulteriori garanzie personali per quasi 40 miliardi. Il consolidamento della ripresa economica è condizione indispensabile perché la riduzione dello stock di esposizioni deteriorate prosegua.

Lo smaltimento dei crediti deteriorati va gestito senza minare i risultati conseguiti sul fronte della patrimonializzazione. Soluzioni del tipo delle *bad bank* adottate in numerosi paesi europei prima dell'adozione delle nuove regole sugli aiuti di Stato non sono risultate praticabili in Italia. L'abbattimento dello *stock* sarebbe pertanto possibile solo attraverso la cessione di sofferenze sul mercato. In questa prospettiva opererebbe lo schema di garanzie (GACS), definito dal Governo a seguito di un prolungato dialogo con la Commissione europea.

L'autorità di vigilanza incoraggia le banche a ridurre i crediti deteriorati con ogni mezzo, comprese le cessioni sul mercato. Un tale obiettivo va conseguito con gradualità, come è stato più volte ribadito dal Presidente della BCE e dalla Presidente del Consiglio di Vigilanza.

Svolge poi alcune considerazioni circa il settore privato con il progetto "Fondo Atlante" ha avviato un'importante iniziativa che ha la finalità di fornire assicurazione contro i rischi di natura sistemica e facilitare la riduzione di cospicui volumi di crediti in sofferenza. Trattandosi di un'iniziativa autonoma e di natura privata, essa è in linea con le regole europee in materia di aiuti di Stato. Fa inoltre presente che tali importanti progetti abbiano successo è necessario che ad essi si affianchino altri interventi complementari, di cui indica in dettaglio le caratteristiche.

Si sofferma poi sugli effetti del pacchetto di riforme per accrescere l'efficienza del meccanismo di recupero crediti al quale si stanno per aggiungere ulteriori misure volte a rendere più rapidi ed efficaci le procedure di recupero dei crediti deteriorati.

Conclude sostenendo che nel 2015 la redditività delle banche ha registrato segnali di miglioramento: il rendimento del capitale è tornato positivo (il 3 per cento circa per il complesso del sistema), pur rimanendo basso, anche nel confronto internazionale, e che un contributo essenziale deriverà dalla revisione del modello di attività: quello fundamentalmente basato su una diffusa presenza territoriale, infatti, non appare più sostenibile.

Il presidente Mauro Maria MARINO esprime apprezzamento riguardo al livello di approfondimento caratterizzante l'intervento del Governatore della Banca d'Italia.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) rileva in premessa che il Governo non ha ancora ottemperato agli impegni presi in ordine alla definizione di un meccanismo di rimborso dei risparmiatori coinvolti nella crisi delle quattro banche poste in risoluzione. Pur richiamando il prestigio e l'autorevolezza che

ha sempre accompagnato l'attività della Banca d'Italia, mette tuttavia in evidenza la possibilità di comportamenti difformi nell'attività di vigilanza, facendo riferimento al caso del Monte dei Paschi di Siena e all'acquisizione della Banca Antonveneta, nonché la possibilità di carenze riguardo alla capacità di intervento in rapporto a situazioni gestionali opache segnalate in precedenti audizioni rispetto alle banche poste in risoluzione. Viceversa ritiene prioritario assicurare il pubblico dei risparmiatori sull'attività di vigilanza, in linea con la tradizione della Banca d'Italia. Auspica infine l'intervento delle istituzioni dell'Unione europea al fine di un adeguamento della disciplina riguardante le crisi bancarie.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) chiede ragguagli sul rapporto Banca d'Italia e Consob in riferimento alla vendita di obbligazioni subordinate da parte delle quattro banche, nonché sui fattori che hanno comportato la risoluzione di banche da tempo commissariate. Chiede inoltre una valutazione sulla possibilità di rendere maggiormente fruibile al pubblico il materiale di informazione riguardante l'irrogazione di sanzioni alle banche.

Il senatore FORNARO (*PD*), pur dando atto dell'eshaustività e completezza delle informazioni fornite, osserva che all'obiettivo della tutela della stabilità deve essere affiancata, nell'attuale fase, un'opera mirata al recupero della fiducia nel sistema bancario, in particolare in relazione all'applicazione della normativa europea volta alla protezione dei risparmiatori. Prosegue rilevando l'esigenza di una riflessione sull'adeguamento dell'attività bancaria in un contesto economico-finanziario rinnovato e caratterizzato da tassi di interesse minimi. Rimarca inoltre la sussistenza di profili di criticità ulteriori rispetto a quelli messi in evidenza nella relazione in riferimento ai casi della Banca popolare di Vicenza e di Banca Etruria.

La senatrice GUERRA (*PD*) richiama l'attenzione sulle valutazioni riguardanti l'entità delle sofferenze bancarie compiute dagli organi di stampa. Chiede quindi delucidazioni circa la possibilità di disporre di poteri di intervento sugli istituti bancari dotati della massima efficacia, nonché sulla possibilità di un maggiore affinamento dei reciproci ruoli di Consob e Banca d'Italia, nell'ambito delle rispettive finalità. Pone inoltre un quesito riguardo l'efficacia del Fondo Atlante, in rapporto alle differenti valutazioni in ambito europeo.

Il senatore TOSATO (*LN-Aut*) pone in evidenza la grave crisi di sfiducia ingenerata dai recenti casi di crisi bancarie. Pone un quesito circa le attività poste in essere nel periodo di commissariamento delle banche chiedendo come mai esse non sono riuscite a scongiurare la risoluzione.

Il senatore MOSCARDELLI (*PD*) dopo aver ricordato le iniziative governative assunte e in via di definizione per rafforzare il processo di consolidamento e la stabilità del sistema bancario in generale, rileva la diffusa opinione sfavorevole in Europa, slegata dai dati reali sulla tenuta del sistema bancario italiano, e pone un quesito circa la reale situazione di rischio derivante dalla diffusione di titoli tossici detenuti in gran parte da banche di altri Paesi.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) pone un quesito sulla possibilità che i dipendenti della Banca d'Italia impiegati in funzioni di vigilanza possano assumere successivamente incarichi presso le banche vigilate. Chiede inoltre specificazioni sulla possibile sottovalutazione dei crediti deteriorati posseduti dalle quattro banche andate in dissesto.

Il governatore VISCO risponde ai quesiti rilevando la sussistenza di precise norme del codice etico della Banca d'Italia che impediscono il passaggio del personale ai soggetti vigilati. Si sofferma quindi sul cambiamento del mercato del risparmio nell'ultimo ventennio, che ha visto lo spostamento di ingenti risorse verso le obbligazioni, a causa della richiesta della clientela di disporre di impieghi maggiormente redditizi; in tale ambito è determinante la condotta del personale degli istituti di credito specie in rapporto agli obblighi posti dalla normativa MiFID. Ribadisce che la Banca d'Italia, nel caso

in cui ravvisasse irregolarità, non esita a segnalare, sempre tali circostanze alla magistratura. Ritiene corretto insistere sul rapporto sulla fiducia da sempre nutrita nei confronti delle banche, ma occorre allo stesso tempo essere consapevoli che l'acquisto di obbligazioni subordinate presenta dei rischi completamente diversi rispetto al semplice deposito. Sotto tale profilo è essenziale quindi il rispetto della disciplina MiFID, ma risulta strategico diffondere una cultura e un'educazione finanziaria in grado di accrescere il livello di consapevolezza dei risparmiatori. Rispetto alle banche commissariate, la Banca d'Italia ha seguito le evoluzioni delle banche, valutando anche soluzioni che successivamente non si sono rivelate praticabili. Mentre per numerosi casi di banche di credito cooperativo le situazioni di difficoltà sono state superate, grazie anche alla possibilità dell'intervento del Fondo di garanzia, per le banche poste poi in risoluzione si sono concentrate una serie di elementi che hanno reso inevitabile tale esito. Puntualizza peraltro che non ci sono state differenziazioni né nell'attività ispettiva né nella più generale attività della Banca d'Italia tra i quattro istituti di credito coinvolti. Su Monte Paschi di Siena il Governatore rileva che le difficoltà di tale banca sono sorte su specifiche iniziative della Banca d'Italia che, pur non avendo ancora i poteri assegnati successivamente dalla direttiva BRRD, ha ottenuto la sostituzione dei vertici.

Interviene quindi il dottor BARBAGALLO, il quale fa presente che gli accertamenti ispettivi riguardano il rischio dei crediti, le attività da porre in essere se il credito si deteriora, gli accantonamenti da effettuare e le azioni eventualmente necessarie per recuperare risorse per garantire l'aumento di capitale: nel caso esse non fossero reperibili sul mercato l'esito non potrebbero essere che la liquidazione della banca.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e dichiara chiusa l'odierna procedura informativa. Avverte quindi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 27 APRILE 2016

352^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Giuseppe Lusignani, accompagnato dalla dottoressa Valeria Patané.

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione del professor Giuseppe Lusignani

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 19 aprile.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione.

Il professor LUSIGNANI svolge un intervento volto a focalizzare le eredità delle crisi finanziarie, il problema dei crediti deteriorati, l'impatto del *bail-in* e le prospettive della redditività del sistema bancario. Rileva come nel 2015, dopo quattro anni di andamento negativo, il sistema bancario italiano abbia registrato una ripresa della redditività, che peraltro non appare al momento sufficiente a superare la debolezza dei corsi dei titoli bancari. Il quadro attuale risente del lungo periodo di recessione, a fronte del quale il sistema bancario è stato chiamato a reagire attraverso il rafforzamento della propria dotazione patrimoniale. A livello europeo si è a tale proposito verificato un ricorso spesso massiccio agli aiuti pubblici, mentre in Italia i provvedimenti di supporto pubblico alle banche, quantitativamente marginali, hanno avuto un saldo negativo per le banche interessate.

Rileva quindi il basso livello di patrimonializzazione del sistema bancario italiano già all'inizio della fase di crisi. Sottolinea inoltre l'elevato livello della leva finanziaria, derivante dall'attività prevalente di erogazione del credito delle banche italiane, rivolta in particolare a imprese di piccole dimensioni, caratterizzate dalla gracilità della struttura finanziaria e dal più elevato tasso di rischio. Conseguenza di tale condizione strutturale, in seguito alla recessione, è l'esposizione delle banche italiane in termini di crediti deteriorati, particolarmente elevata rispetto alla media dell'Unione europea. L'ingente *stock* di crediti deteriorati costituisce peraltro un fattore che sollecita l'attenzione sia dei mercati sia delle autorità di vigilanza. La massa di crediti deteriorati, ammontante a circa 200 miliardi al lordo degli accantonamenti, si è accumulata nel lungo periodo di recessione e alla lunghezza eccessiva dei tempi medi di recupero del credito. Tale ultimo fattore, prosegue l'oratore, è inoltre alla base dell'elevato prezzo di cessione dei crediti deteriorati, che si traduce nell'oggettiva difficoltà di sviluppare il mercato della cessione dei crediti e di alleviare il peso delle sofferenze gravante sul settore bancario. Dà quindi conto di una stima dello *stock* di crediti deteriorati che si sarebbe accumulato in presenza di tempi più ridotti di recupero dei crediti: tale stima rinvia all'esigenza di un intervento volto ad accelerare il recupero dei crediti.

In riferimento all'introduzione dell'istituto del *bail-in* fa presente che le simulazioni effettuate evidenziano la capacità delle risorse patrimoniali delle banche di assorbire le situazioni di crisi, così da non far temere ripercussioni sulle posizioni degli obbligazionisti e, a maggior ragione, dei correntisti. Risulta peraltro limitata la capacità di ripresa della redditività, fra le più basse in Europa, anche in conseguenza del basso margine di interesse. Appare pertanto necessario un processo di consolidamento del settore, finalizzato al miglioramento della capacità produttiva e alla riduzione dei costi, nonché al ripensamento del modello di *business*, anche alla luce dell'evoluzione della regolamentazione, tesa a conseguire livelli sempre maggiori di solidità.

Il presidente Mauro Maria MARINO sottolinea la rilevanza delle considerazioni svolte, in particolare ai fini della riflessione della politica sulla questione dei tempi di recupero dei crediti.

La senatrice GUERRA (*PD*) pone un quesito sulla causa dell'eccessiva lunghezza dei tempi di recupero dei crediti. Per quanto riguarda la genesi delle crisi bancarie chiede se questa sia riconducibile a specifici casi di cattiva gestione o a fattori sistemici.

Il professor LUSIGNANI osserva che i tempi di recupero del credito risultano notevolmente differenziati nell'ambito del territorio nazionale, risentendo pertanto delle caratteristiche dell'organizzazione delle strutture giudiziarie. La durata dei procedimenti può comunque essere ridotta in forza di opportuni adeguamenti legislativi. Rimarca quindi gli effetti negativi sul settore bancario dell'accumularsi di crediti deteriorati, il quale è collegato al ruolo del credito quale unico significativo finanziatore del sistema produttivo; un'elevata quota di sofferenze è peraltro riconducibile al settore immobiliare. Le difficoltà rilevate sono inoltre dovute al trascorso decennio di recessione, che ha avuto pesanti ripercussioni sul sistema bancario.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il professor Lusignani e dichiara chiusa l'odierna procedura informativa. Avverte quindi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione. Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 3 MAGGIO 2016

354^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Ignazio Angeloni, membro del Consiglio di Vigilanza della Banca centrale europea, accompagnato dalla dottoressa Cécile Meys, dalla dottoressa Agnieszka Trzcinska e dal dottor Paolo Angelini.

La seduta inizia alle ore 14,45.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europei: audizione di rappresentanti del Consiglio di Vigilanza della Banca Centrale Europea

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 27 aprile.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'odierna audizione.

Il dottor ANGELONI riepiloga le fasi dell'avvio della vigilanza della Banca centrale europea sugli istituti di credito, di cui riassume le caratteristiche e gli aspetti istituzionali. Menziona quindi i risultati più significativi finora conseguiti, consistenti nell'introduzione di un sistema armonizzato di revisione e valutazione prudenziale e nell'armonizzazione dell'applicazione della disciplina bancaria europea.

Fornisce quindi una serie di dati indicativi dei progressi compiuti dalle banche europee e, in misura inferiore, da quelle italiane sul piano del rafforzamento patrimoniale, a fronte del quale l'erogazione del credito è in debole ripresa. Le banche italiane, in particolare, sono tornate a generare profitti nel 2015, pur risentendo di una perdurante bassa redditività del capitale, riconducibile agli accantonamenti costituiti a fronte della massa di crediti deteriorati. Questi costituiscono un fattore di debolezza particolarmente significativo per il sistema bancario italiano, in quanto il loro volume è il più elevato nell'area euro. Tale fenomeno è ulteriormente accentuato nel caso delle banche a struttura cooperativa e a forte radicamento locale. Una delle conseguenze dell'alto ammontare di crediti deteriorati consiste nell'aumento del costo di indebitamento di famiglie e imprese, cui si somma la contrazione dell'offerta di credito. Risulta pertanto necessario un intervento al fine di accelerare le procedure di insolvenza e la liquidazione delle garanzie, anche attraverso il potenziamento degli strumenti extragiudiziali, mentre le banche dovrebbero migliorare le proprie procedure interne al fine di concedere prestiti in base a criteri obiettivi e al merito di credito, facendo meno affidamento sulle garanzie.

La Banca centrale europea, prosegue l'oratore, è favorevole allo schema di garanzia per la cartolarizzazione dei crediti deteriorati, pur restando da verificare l'effettivo interesse degli investitori. La Banca centrale europea ha costituito una struttura dedicata alla questione delle sofferenze, mirando a migliorare le conoscenze sull'entità e sulla composizione delle stesse e a definire un approccio di vigilanza coerente.

Esprime poi una valutazione favorevole sulle recenti riforme in materia di banche popolari e di credito cooperativo, sottolineando l'obiettivo di aumentare i poteri di controllo degli azionisti, accrescere l'accesso delle banche al capitale, ridurre i rischi di concentrazione dei poteri in gruppi minoritari di azionisti e consentire di ottimizzare i costi.

Fa presente che la vigilanza europea non è pregiudizialmente favorevole oppure ostile rispetto ai vari modelli aziendali, badando piuttosto alla loro concreta sostenibilità e al profilo di rischio di ogni singola banca. L'intensità della vigilanza è massima nel caso delle banche più grandi e più rilevanti a livello sistemico. Proprio per fronteggiare le complessità nella valutazione dei requisiti patrimoniali di tali istituti è stato elaborato un coefficiente di leva finanziaria non ponderata per il rischio, che diventerà obbligatorio nell'Unione europea nel 2018. Osserva quindi come la valutazione dei rischi sia per sua natura evolutiva e come la valutazione approfondita del 2014 fosse mirata a rischi specifici; essa non teneva pertanto conto di diversi potenziali fattori di rischio, mentre la valutazione condotta dalla BCE nel 2015 ha avuto portata più ampia. Ne è risultata la consapevolezza della disponibilità di livelli di capitalizzazione adeguati; è tuttavia possibile che un requisito specifico possa essere imposto a singole banche in casi particolari, quali le operazioni di fusione.

Prosegue ricordando l'entrata in vigore della direttiva in materia di risanamento e risoluzione delle crisi e del meccanismo di risoluzione unico, i quali costituiscono un sistema normativo idoneo a garantire un assetto coerente di gestione delle crisi bancarie, che contempla lo spostamento degli oneri potenziali dai contribuenti ai portatori di interesse di ciascuna banca, finalizzato ad assicurare una ripartizione più equilibrata degli oneri e a incentivi più adeguati per gli investitori e la dirigenza delle banche. Il sistema deve peraltro essere completato da livelli adeguati di trasparenza e di educazione finanziaria. Risulta inoltre fondamentale disporre di un sistema europeo di assicurazione dei depositi, la cui messa a regime è stata opportunamente graduata in base alla proposta della Commissione europea.

Rammenta che sono attualmente esentate le esposizioni delle banche verso i debitori sovrani del proprio Stato sia dalle ponderazioni del rischio che dai limiti delle grandi esposizioni; è auspicabile un cambiamento a tale riguardo sulla base della constatazione che i titoli di Stato non sono esenti dal rischio di credito. E tuttavia rimarca che qualsiasi cambiamento dovrebbe tenere conto dei rischi finanziari e del ruolo che gli strumenti del debito sovrano rivestono nel settore finanziario e nella politica monetaria.

Conclude rilevando gli effetti positivi che possono derivare dall'interazione tra la BCE e le autorità nazionali dal punto di vista dell'efficacia della vigilanza.

Il presidente Mauro Maria MARINO sottolinea il rilievo delle considerazioni in merito al sistema di assicurazione dei depositi, oggetto di esame in fase ascendente da parte della Commissione, che dovrebbe concludere l'iter nelle prossime settimane.

La senatrice GUERRA (PD), dopo aver ricordato che l'indagine conoscitiva è finalizzata ad ottenere indicazioni circa la istituzione di una Commissione d'inchiesta sul sistema bancario, rimarca che la gradualità nella regolamentazione, quale principio ispiratore nel settore bancario e finanziario, non sembra essere stato seguito per l'entrata in vigore del meccanismo di risoluzione delle banche e per l'applicazione del bail-in. Inoltre, tenuto conto del tessuto produttivo italiano e della profondità della crisi economica, vanno comunque analizzate le ragioni della crescita dei crediti deteriorati e della fragilità del sistema bancario. D'altro canto, sembrerebbe che la BCE abbia poteri più incisivi rispetto alle autorità di vigilanza nazionale.

In relazione ai dati sui crediti deteriorati il presidente MARINO chiede al dottor Angeloni di specificare le cifre fornite anche in relazione ai diversi dati esposti in precedenti audizioni.

Il dottor ANGELONI, dopo aver specificato che i dati relativi all'aggregato complessivo di NPL possono essere considerati in vari modi, assicura la trasmissione di uno specifico documento sulla consistenza complessiva dei crediti deteriorati.

La senatrice BONFRISCO (CoR) riepiloga le affermazioni dell'audit in merito all'esposizione in NPL delle banche popolari e di credito cooperativo, sottolineando, viceversa, l'elevato grado di copertura degli stessi e la percentuale di crediti garantiti del comparto. Prosegue chiedendo una valutazione del limite di 8 miliardi che il Governo italiano ha fissato per imporre la trasformazione in società per azioni, mentre in Europa la soglia per le banche significative è di 30 miliardi. Per quanto riguarda la vigilanza della BCE, ritiene che in alcune circostanze non sussiste la neutralità

sottolineata dall'audit, poiché alcuni elementi delle valutazioni sui vari sistemi bancari hanno avuto effetti diversificati e disomogenei. Conclude ritenendo opportuna una dilazione dei tempi delle riforme introdotte, tenuto conto delle specifiche caratteristiche del sistema bancario italiano e dell'economia reale.

A giudizio del senatore MOSCARDELLI (PD) è apprezzabile la sollecitazione a realizzare in tempi rapidi un sistema comune di assicurazione dei depositi bancari, ma esprime la preoccupazione che tale discussione possa essere artatamente influenzata dal dibattito circa la rischiosità dei titoli di Stato detenuti dalle banche. Per quanto riguarda invece la formazione dei crediti deteriorati e la debolezza della ripresa di erogazione del credito, esprime la preoccupazione che l'orientamento monetario espansivo della BCE esaurisca gli strumenti in possesso della Banca centrale senza aver raggiunto lo scopo di trasmettere pienamente all'economia reale le risorse messe a disposizione del sistema bancario.

Interviene il senatore MOLINARI (Misto) rilevando la mancanza di osservazioni circa i problemi di governance e il conflitto di interessi nella relazione dell'audit. Rimarca, inoltre, che la redditività dell'attività bancaria rischia di divenire l'unico parametro della vigilanza, a discapito di modelli bancari orientati anche a principi mutualistici e di solidarietà.

Il senatore PETROCELLI (M5S) chiede come mai la crescita dei prestiti alle famiglie in Italia è percentualmente inferiore rispetto a quella registrata in Europa, chiede inoltre di specificare quali sono gli strumenti per agire incisivamente nel caso di banche che presentano standard carenti di valutazione del rischio di credito ed adottino pratiche di concessione del credito poco corrette.

Il senatore FORNARO (PD), apprezzato l'impianto della relazione, svolge una serie di considerazioni circa il dibattito sulla rischiosità dei titoli di Stato detenuti dalle banche condividendo la cautela espressa dall'oratore. Tuttavia, ritiene opportuno ed urgente anche un'analisi della rischiosità dei derivati e degli strumenti finanziari complessi, tenuto conto della forte esposizione su tali prodotti di banche tedesche.

Il presidente Mauro Maria MARINO osserva che il rischio di credito possa essere considerato prevalente nell'attività di vigilanza rispetto al rischio di mercato o legale. Chiede poi qual è la valutazione dell'audit in merito ai provvedimenti di riduzione dei tempi di recupero dei crediti.

Il dottor ANGELONI risponde ai quesiti ribadendo che la gradualità è un criterio fondamentale delle modifiche regolamentari, tenuto conto della forte sensibilità delle autorità agli effetti di una modifica della ponderazione del rischio sui titoli di Stato sugli equilibri del sistema. Circa gli effetti della BRRD, fa presente che le disposizioni contenute nella direttiva erano inequivoche rispetto ai titoli che sarebbero stati oggetto del salvataggio interno. Sulle finalità dei diversi modelli di attività bancaria, ricorda che la BCE ha uno specifico mandato sulla solidità e stabilità delle banche, non prevedendosi la assunzione di ulteriori profili, pur meritevoli di essere valutati.

Per quanto riguarda invece la formazione e l'accumularsi di crediti deteriorati, l'incidenza che hanno la lunghezza delle procedure di recupero dei crediti stessi contribuisce certamente ad accrescerne lo stock e quindi, di converso, una misura specifica su tali procedure ne riduce le percentuali di incremento.

Alla senatrice Bonfrisco fa presente che la soglia di 8 miliardi, così come quella dei 30 miliardi delle banche significative rinvia ad un criterio dimensionale prescelto dalle autorità politiche rispetto a situazioni differenti. Rimarca peraltro che le banche vigilate dalla BCE identificate con tale criterio appaiono sufficientemente numerose rispetto alle attuali dimensioni della Banca centrale.

Sulla questione da più parti sollevata della valutazioni dei titoli derivati detenuti dalle banche, fa presente che l'esposizione su tale tipologia di prodotti si è ridotta rispetto agli anni precrisi e che attualmente i modelli interni di valutazione del rischio di mercato sono numericamente più bassi rispetto a quelli riferiti al rischio di credito: ciononostante, l'oratore ribadisce l'impegno della BCE a non trascurare alcun fattore rischio.

Al senatore Moscardelli fa presente che la realtà dei tassi di interesse negativi costituisce una condizione i cui effetti appaiono al momento complessi, pur nella consapevolezza che tale condizione influenza la trasmissione della politica monetaria all'economia reale.

Risponde poi al quesito del senatore Molinari facendo presente che i sistemi mutualistici e cooperativi, che vanno comunque salvaguardati non sono esenti da rischi relativi alla autoreferenzialità dei gruppi dirigenti.

Infine sui derivati, ritiene essenziale conoscere il peso delle esposizioni rispetto ai contratti in essere, pur trattandosi di prodotti finanziari cui le banche ricorrono sempre meno. Conclude ritenendo che il Governo italiano si stia muovendo nella giusta direzione per restituire solidità e stabilità al sistema bancario italiano.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il dottor Angeloni e dichiara chiusa l'odierna procedura informativa. Avverte quindi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina web della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 4 MAGGIO 2016

355^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Pier Carlo Padoan, ministro dell'economia e delle finanze, accompagnato dal dottor Francesco Alfonso, dal dottor Roberto Basso e dal dottor Alessandro Rivera.

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione del Ministro dell'economia e delle finanze

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta di ieri.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'odierna audizione.

Il ministro PADOAN, dopo aver riepilogato il complesso delle misure adottate in sede comunitaria in materia bancaria e finanziaria ne sottolinea il carattere strutturale per rafforzarne la resilienza, rendere più incisiva la vigilanza ed evitare crisi sistemiche. A completamento del disegno, in ottemperanza alle decisioni dell'Ecofin di dicembre, è necessario realizzare il Fondo di

risoluzione unico entro il 2024, data entro cui è prevista anche la piena operatività del meccanismo unico di assicurazione dei depositi. Il Governo italiano sostiene la proposta della Commissione europea poiché la costituzione dell'EDIS consente di allentare il legame tra le banche e gli Stati sovrani. A tale proposito, il Ministro specifica che le iniziative da più parti annunciate di modifica del trattamento previdenziale dei titoli di Stato non possono che riguardarsi sotto la prospettiva della Unione bancaria: tale processo si fonda sulla parallela e contestuale azione di condivisione dei rischi e di riduzione degli stessi. Relativamente al secondo aspetto, l'Italia ha fatto molti progressi, mentre invece l'Europa ha trascurato le misure di mutualizzazione, essendo stato solo avviato il negoziato per la realizzazione del cosiddetto *back stop*. Il Ministro puntualizza che qualsiasi limitazione alla detenzione di titoli di Stato da parte delle banche va valutata alla luce di alcune condizioni: il Comitato di Basilea è l'unico organismo deputato a prendere decisioni applicabili a tutti gli ordinamenti; la decisione deve essere preceduta da un'approfondita analisi di impatto per Paesi e per singole banche; è opportuno considerare l'impatto di una tale limitazione sul mercato dei titoli di Stato. A suo parere, infatti, mentre le banche hanno svolto una funzione stabilizzante e anticiclica rispetto al mercato dei titoli di Stato, ogni mutamento di regolazione non graduale potrebbe avere effetti negativi e destabilizzanti. Per quanto riguarda poi il sistema bancario italiano, il Ministro riepiloga le misure adottate per affrontare i problemi di *governance* di alcune tipologie di banche e per accrescerne complessivamente la stabilità del sistema. In particolare, la trasformazione di alcune banche popolari in società per azioni, la confluenza delle banche di credito cooperativo in un gruppo guidato da una società per azioni, l'autoriforma delle Fondazioni di origine bancaria sono tutti tasselli di una strategia volta ad accrescere la stabilità e la competitività delle banche.

Il Ministro prosegue il proprio intervento fornendo informazioni circa il volume complessivo dei *non performing loans*. Le sofferenze lorde ammontano a circa 200 miliardi, quelle nette a 80 miliardi, a fronte di garanzia per 120 miliardi. Rispetto a tale massa di crediti deteriorati il Governo è intervenuto a più riprese con il decreto-legge n. 83 del 2015, con il decreto-legge n. 18 del 2016 e con il decreto-legge varato venerdì scorso per ridurre e semplificare le procedure di recupero dei crediti attraverso modifiche del diritto fallimentare.

Dopo aver dato conto dei contenuti del decreto-legge da ultimo adottato, con particolare riferimento all'introduzione del patto marciano per la generalità dei rapporti tra creditori e debitori - ai quali è rimessa anche la facoltà di ricontrattare i negozi alla luce delle nuove disposizioni - sottolinea l'impatto positivo di tale misura per la riduzione del periodo medio di recupero dei crediti. Sulla creazione di un mercato dei titoli cartolarizzati con crediti bancari sottostanti incide anche la garanzia, concessa dallo Stato a titolo oneroso sui crediti *senior*.

Il Ministro fa poi riferimento al Fondo Atlante costituito con capitale privato per partecipare all'aumento di capitale delle banche e operare sul mercato delle cartolarizzazioni. Si tratta di un fondo chiuso, riservato ad investitori istituzionali, la cui azione risulta complementare alle misure adottate dal Governo. Per quanto riguarda invece le obbligazioni subordinate delle banche poste in risoluzione nel 2015 il Ministro dà conto dello schema di indennizzo previsto dal decreto-legge pubblicato ieri, facendo presente che per i titoli acquistati prima della data di entrata in vigore della direttiva BRRD i clienti potranno chiedere il rimborso automatico dell'80 per cento dell'investimento effettuato, ferma restando la facoltà di ricorrere all'arbitrato.

Il Ministro fa presente che in sede europea è stata valutata il carattere eccezionale dell'intervento di ristoro poiché il mutamento della normativa può aver creato asimmetrie informative a danno dei risparmiatori.

Ha quindi la parola il senatore TOSATO (*LN-Aut*), il quale mette in evidenza il legame tra alcune delle considerazioni espresse dal ministro Padoan e le scelte del Governo relative alla risoluzione della crisi dei quattro istituti bancari nel novembre 2015, le quali hanno avuto in concreto l'effetto di far crollare il livello di fiducia nei confronti del sistema bancario. A fronte di tale situazione la Commissione di inchiesta parlamentare appare uno strumento idoneo a giudicare dell'adeguatezza delle misure adottate dal Governo, di fatto a detrimento degli interessi dei risparmiatori. Chiede quindi le ragioni per le quali il Governo intende continuare a sacrificare gli

interessi dei risparmiatori a quelli delle banche, specie alla luce del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, il quale prevede discriminazioni arbitrarie sulla base di soglie reddituali e patrimoniali ai fini dell'indennizzo a favore degli investitori danneggiati, che pongono tra l'altro seri dubbi sulla legittimità costituzionale del provvedimento. Questi riguardano anche la possibilità di applicare il patto marciano con effetto retroattivo relativamente a rapporti fra creditore e debitore già in essere.

Il senatore PETROCELLI (*M5S*) domanda se il Governo sia favorevole all'istituzione in tempi rapidi della Commissione parlamentare di inchiesta sui dissesti bancari. Chiede inoltre delucidazioni in relazione alla vendita di azioni della Sga al Ministero dell'economia e delle finanze sulla base di quanto disposto dal decreto-legge n. 59 del 2016.

La senatrice GUERRA (*PD*), dopo aver fatto cenno alle proposte di una Commissione d'inchiesta parlamentare deputata all'analisi di questioni di carattere sistemico, piuttosto che di casi specifici, chiede una valutazione riguardo al ruolo delle autorità di vigilanza e all'incremento dei poteri ad esse conferite. In riferimento alla protezione accordata dal decreto-legge n. 59 ai soggetti che hanno acquistato obbligazioni subordinate prima del 12 giugno 2014, nota che tale misura si è resa necessaria in mancanza di una fase transitoria per l'applicazione della disciplina europea sulla risoluzione delle crisi bancarie. Chiede quindi un chiarimento circa l'entità dei crediti deteriorati, facendo riferimento alle cifre, decisamente maggiori, fornite dal rappresentante del Consiglio di Vigilanza della BCE nell'audizione di ieri.

Il senatore FORNARO (*PD*) pone in evidenza il tema della necessaria attenzione ai rischi di natura sistemica connessi all'ingente entità dei titoli derivati presenti nei bilanci di banche non italiane. Si associa alla senatrice Guerra per quanto riguarda la richiesta di un chiarimento sulla quantificazione dei crediti deteriorati, rilevando come le cifre fornite dal ministro Padoan siano sovrapponibili a quelle fornite dall'Associazione bancaria italiana. Domanda infine un giudizio circa la possibilità di garantire maggiore trasparenza a favore degli investitori, superando i limiti finora riscontrati nell'applicazione concreta della normativa MiFID.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) pone quesiti in merito alle possibili conseguenze dei fattori di crisi, che attualmente mettono a rischio la tenuta dell'Unione europea, nonché sull'opportunità di disporre di una figura di guida della politica economica per l'Unione europea. Dopo aver rilevato la necessità di disporre di dati certi in relazione alle sofferenze sui crediti, rileva che la funzione della proposta Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario non consiste nel sovrapporsi alla magistratura, bensì nel permettere un sostanziale recupero della fiducia nei confronti delle banche; chiede pertanto una valutazione su tale aspetto. Prosegue domandando informazioni in merito al ruolo e alle prospettive della Cassa depositi e prestiti nell'ambito del Fondo Atlante, al quale partecipa. Conclude esprimendo l'auspicio che il Governo individui le soluzioni idonee riguardo alla questione bancaria, tramite un costruttivo confronto con l'Unione europea.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) chiede delucidazioni sul principio adottato ai fini della determinazione delle soglie per l'accesso al sistema di indennizzo automatico di cui al decreto-legge n. 59. Pone inoltre un quesito sullo stato dei lavori nell'Unione europea relativamente alla modulazione dell'uso delle risorse del Fondo di risoluzione delle crisi bancarie.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) mette in evidenza l'attenzione della Commissione nei confronti delle proposte normative volte alla realizzazione dei pilastri necessari all'Unione bancaria e dà atto al Ministro dell'economia e delle finanze dell'atteggiamento fermo dimostrato in sede di trattativa con i rappresentanti degli altri Governi europei a difesa della coerenza del sistema. Chiede quindi un chiarimento sulla questione della definizione da parte delle istituzioni europee della nozione di aiuto di Stato in sede di applicazione della normativa vigente.

Il ministro PADOAN fa presente che a fronte di un totale di circa 360 miliardi di crediti deteriorati le sofferenze lorde vere e proprie ammontano a 200 miliardi, quelle nette a 83 miliardi, mentre le garanzie superano i 120 miliardi; masse di tale entità richiedono necessariamente gradualità e tempi lunghi per una consistente riduzione.

In relazione alle misure adottate nel caso delle quattro banche in dissesto alla fine dell'anno scorso, riepiloga i risultati positivi conseguiti in termini di tutela del risparmio, del credito e dei

livelli occupazionali. Specifica quindi che sulla base del recente decreto-legge n. 59 in alternativa all'indennizzo automatico pari all'80 per cento del danno è previsto un arbitrato che consente il recupero del 100 per cento; la soglia di 100.000 euro entro la quale è possibile ottenere l'indennizzo automatico è stata scelta per analogia con la vigente soglia di garanzia dei depositi bancari. Tale meccanismo è nel suo complesso un'operazione *una tantum*, concordata con le competenti istituzioni europee, in ragione dell'eccezionalità della fase di transizione entro la quale si colloca comunque nell'ambito di un'azione complessiva volta a favorire il rafforzamento patrimoniale degli istituti bancari nel quadro dell'integrazione dei sistemi bancari europei. Le previsioni riguardanti il patto marciano non sono specificamente mirate alle specificità dei contratti bancari, riguardando piuttosto in generale il rapporto fra creditori e debitori, nell'ambito del quale gli eventuali effetti retroattivi non possono che derivare da un accordo di rinegoziazione.

In riferimento alle proposte di inchiesta parlamentare, prosegue dando atto dell'efficacia del lavoro istruttorio svolto dalla Commissione ai fini della comprensione dell'evoluzione strutturale del sistema bancario, che consente di metterne a fuoco le dinamiche e le soluzioni adottate per attenuare il rischio di riproporsi di situazioni di crisi. Fa poi presente che l'operazione riguardante le azioni della Sga non è un atto di compravendita, ma l'esercizio di diritti relativi a un pegno, con il vantaggio di acquisire nuove risorse.

Per quanto riguarda l'applicazione della normativa MiFID ritiene indispensabile rispondere al crescente grado di complessità dei mercati finanziari con un maggiore livello di informazione a beneficio del pubblico dei risparmiatori.

In risposta alle attuali spinte centrifughe giudica necessario rinforzare l'Unione europea tramite un'ulteriore fase di integrazione, riguardante in primo luogo le politiche fiscali.

Specifico che il Fondo Atlante è un'iniziativa di soggetti privati, nell'ambito della quale la Cassa depositi e prestiti ha una partecipazione di minoranza, destinata a non essere aumentata.

In riferimento alla mutualizzazione del rischio relativo alle situazioni di crisi, menziona l'iniziativa della Presidenza dell'Ecofin volta a delineare i passi successivi di una maggiore integrazione nell'ambito dell'Unione bancaria; in tale ambito, ritiene necessaria una valutazione equilibrata dell'esposizione delle banche rispetto al debito sovrano, in quanto fattore di stabilità sistemica aggiuntiva. Rileva poi come nella prassi la definizione dei casi di aiuti di Stato sia variabile, legata alla sussistenza di elementi di aiuti di Stato; tuttavia nel caso delle banche, nonostante la loro rilevanza sistemica, è prevalso un indirizzo, a suo parere discutibile, di valutare le misure esclusivamente sulla base di criteri microeconomici. Facendo riferimento al lungo confronto con l'Unione, nota peraltro come le decisioni sulle proposte del Governo italiano avvengano più velocemente rispetto al passato e denotando un maggiore grado di fiducia rispetto alle proposte medesime.

La senatrice GUERRA (PD) integra il proprio intervento precedente con un quesito sull'attività delle organizzazioni internazionali impegnate nella valutazione del modello delle agenzie fiscali in Italia e delle relative prospettive di evoluzione.

Il ministro PADOAN riferisce che è in corso la valutazione dei rapporti, peraltro nella sostanza convergenti, dell'OCSE e del Fondo monetario internazionale, i quali potranno costituire la base del futuro dibattito sull'assetto delle agenzie fiscali.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il ministro Padoan e lo congeda. Dichiaro quindi conclusa l'odierna audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 10 MAGGIO 2016
356^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Fabio Gallia, amministratore delegato di Cassa Depositi e Prestiti, accompagnato dal dottor Fabrizio Palermo, dall'avvocato Alessandro Tonetti e dall'avvocato Davide Colaccino.

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione di rappresentanti della Cassa Depositi e Prestiti

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 4 maggio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione.

Il dottor GALLIA riepiloga gli elementi fondamentali della storia di Cassa Depositi e Prestiti e i suoi elementi fondanti per quanto riguarda gli obiettivi che costantemente ne hanno caratterizzato l'attività. Ricorda quindi il rapporto con il risparmio postale, caratterizzato da particolare affidabilità. Per quanto riguarda la funzione di sostegno all'economia fornisce una serie di dati quantitativi in riferimento al finanziamento dello Stato, dell'amministrazione pubblica e dell'economia reale. In particolare, sottolinea le tappe dell'evoluzione societaria e operativa avvenute a partire dal 2003, consistenti nella privatizzazione, nell'estensione dell'area di intervento al sostegno alle imprese e al riconoscimento come istituto nazionale di promozione.

Prosegue illustrando i dati salienti del piano industriale per il periodo 2016-2020. Mette quindi in evidenza la prospettiva di lungo periodo degli interventi di Cassa Depositi e Prestiti, la quale agisce secondo un approccio sistemico, di carattere anticiclico, finalizzato a correggere i limiti del mercato. Tale approccio è completato dalla complementarità rispetto al sistema finanziario, dalla sostenibilità e dalla valorizzazione del territorio, che sarà potenziata attraverso l'apertura di sedi specifiche locali. Il sostegno alla crescita economica nazionale si attua con la mobilitazione di 160 miliardi da parte di Cassa Depositi e Prestiti, che, con effetto moltiplicatore, si traducono in un totale di circa 265 miliardi grazie all'apporto di altri soggetti. I capisaldi dell'azione di sostegno all'economia consistono negli interventi rivolti alla pubblica amministrazione e al finanziamento degli interventi infrastrutturali, nel supporto all'internazionalizzazione delle imprese e nel sostegno finanziario alle stesse, negli interventi di carattere immobiliare, con particolare riferimento alle politiche per la casa e al turismo, nonché nella canalizzazione di risorse di investitori istituzionali e dell'Unione europea.

Si sofferma quindi sull'evoluzione delle sinergie sviluppate da Cassa Depositi e Prestiti con il sistema bancario, le quali si sono evolute in funzione dei cambiamenti dello scenario economico-finanziario, specialmente a partire dall'avvio della crisi finanziaria dello scorso decennio. I punti salienti di tale sinergia riguardano il finanziamento delle infrastrutture e dei progetti di ricerca e sviluppo, il sostegno alle piccole e medie imprese e gli interventi a favore dei territori colpiti da calamità naturali, nonché interventi nel settore residenziale e la partecipazione al Fondo Atlante. La complementarità con il sistema bancario consente interventi mirati a favorire l'accesso al credito e a sviluppare la capacità di attivare investimenti, in particolare tramite il Fondo italiano di investimenti. Complessivamente l'azione di sostegno all'economia attraverso il sistema bancario svolta da Cassa Depositi e Prestiti si è concretata nel 2009 nella mobilitazione di 71 miliardi di euro. In particolare, il Fondo italiano di investimento, del quale Cassa Depositi e Prestiti è socio di minoranza, sottoscrive impegni di investimento volti al sostegno di piccole e medie imprese e di *start up* innovative. Cassa Depositi e Prestiti è inoltre impegnata rispetto alla stabilità del sistema bancario italiano, in particolare attraverso

una garanzia onerosa in favore del Fondo nazionale di risoluzione e la partecipazione al capitale del Fondo Atlante, gestito da una SGR indipendente.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) chiede una valutazione, anche in considerazione della natura sostanzialmente pubblica di Cassa Depositi e Prestiti, circa l'opportunità di aprire uffici decentrati, in considerazione del rischio del prevalere di logiche non basate sull'opportunità economica. Chiede un'ulteriore valutazione in merito alla congruità del Fondo Atlante rispetto agli impegni cui può essere chiamato a fare fronte.

La senatrice BONFRISCO (*CoR*) pone in evidenza le peculiarità nella gestione di Cassa Depositi e Prestiti, caratterizzata da una particolare oculatezza nella valutazione dei rischi e dall'impegno nei confronti degli investimenti a lungo termine. Un'ulteriore peculiarità è costituita dalla raccolta, alimentata dal risparmio postale. Pone quindi un quesito in relazione alle prospettive dell'azione del Fondo Atlante e della capacità di tenuta del sistema bancario italiano, in presenza di un elevato ammontare di sofferenze sui crediti.

Il senatore TOSATO (*LN-Aut*) chiede se la Cassa Depositi e Prestiti abbia risentito direttamente del problema dei crediti inesigibili.

Il senatore FORNARO (*PD*) chiede ai rappresentanti di Cassa Depositi e Prestiti di mettere a disposizione della Commissione dati specifici relativi agli interventi del Fondo italiano di investimento a favore di piccole e medie imprese e di *start up* innovative. Chiede quindi se la mancanza di un ruolo di carattere gestionale nell'ambito del Fondo Atlante sia sintomatica della volontà di Cassa Depositi e Prestiti di non operare nel mercato dei crediti deteriorati.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) osserva che Cassa Depositi e Prestiti è tenuta ad agire in qualità di investitore privato. Per quanto riguarda il Fondo Atlante chiede se questo possa contribuire allo sviluppo del mercato dei crediti deteriorati in Italia.

Il dottor GALLIA fa presente che Cassa Depositi e Prestiti ha costantemente operato secondo logiche di mercato; l'apertura di sedi sul territorio rappresenta una risposta alle esigenze concrete delle amministrazioni locali, mentre i rapporti con le imprese sono gestiti, sulla base di regole chiare, dalla rete SACE. Osserva poi che il Fondo Atlante è stato promosso da investitori istituzionali disposti a operare in un'ottica di un lungo periodo sulla base di un'aspettativa di remunerazione ritenuta adeguata; il mercato dei crediti deteriorati trarrebbe peraltro particolare giovamento da una generale contrazione degli attuali tempi di recupero dei crediti. Sottolinea quindi come l'ottica di lungo periodo sia propria di Cassa Depositi e Prestiti, la quale opera secondo particolari criteri di prudenza, che si esplicano in precise politiche di rafforzamento delle competenze e dei controlli. Dopo aver fatto presente che i crediti deteriorati connessi al finanziamento delle imprese interessano solo marginalmente Cassa Depositi e Prestiti, rileva che il Fondo italiano di investimento costituisce uno stimolo allo sviluppo dei mercati dei capitali a vantaggio delle piccole e medie imprese, nella prospettiva di ridurre la dipendenza del sistema imprenditoriale dal credito bancario. Osserva poi come il Fondo Atlante rivesta una particolare importanza in quanto risposta di sistema da parte di soggetti privati per far fronte alla questione delle sofferenze, accumulate in conseguenza della crisi economica. Ricorda infine il massiccio intervento pubblico a sostegno del sistema bancario deciso negli anni scorsi dalla Germania laddove opera un organismo in parte assimilabile alla Cassa Depositi e Prestiti, a fronte del quale lo Stato italiano è intervenuto con forme di sostegno di entità limitata e onerose per le banche interessate.

Il presidente Mauro Maria MARINO osserva che attraverso le operazioni rivolte alle banche in crisi lo Stato italiano ha ottenuto un guadagno dovuto al pagamento degli interessi, mentre l'intervento pubblico in Germania è stato reso possibile da un quadro normativo europeo che solo successivamente è stato mutato in senso restrittivo. Ringrazia quindi gli auditi e li congeda.

Comunica inoltre che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 12 LUGLIO 2016

382^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 16,20.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Mauro Maria MARINO riferisce sugli esiti dell'odierno Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi convocata per la programmazione dei lavori. Si sofferma, in particolare, sull'articolato e ampio dibattito concernente l'opportunità di integrare il programma dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio con le audizioni dei magistrati Marina Tavassi - presidente di Sezione Tribunale imprese di Milano -, Maria Acierno - consigliere della I Sezione civile della Corte di cassazione - e Luigi Orsi - sostituto procuratore generale della Corte di cassazione. La proposta di integrazione, sulla quale i Gruppi di opposizione hanno espresso perplessità, non confligge con la conclusione dell'indagine conoscitiva, trattandosi di una procedura che potrà essere programmata in tempi brevi. Rimane fermo l'obiettivo di concludere l'indagine per poi esaminare i disegni di legge istitutivi di una commissione di inchiesta.

La Commissione conviene.

La senatrice BOTTICI (M5S) ribadisce la contrarietà già espressa in sede di Ufficio di Presidenza rispetto alla programmazione di ulteriori audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva, tenuto conto del rischio di una dilatazione eccessiva dei tempi necessari ad avviare l'inchiesta parlamentare sul sistema bancario, specie a fronte delle sofferenze di parti importanti del settore, quali la Banca Monte dei Paschi di Siena, particolarmente esposte alle reazioni dei mercati. Denuncia la volontà dilatoria della maggioranza che non intende dar vita alla commissione d'inchiesta.

La seduta termina alle ore 16,30.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 28 LUGLIO 2016

389^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 14,45.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione della dottoressa Marina Anna Tavassi

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 10 maggio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione.

La dottoressa TAVASSI ricapitola i contenuti essenziali dei disegni di legge finalizzati all'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul settore bancario, mettendo in particolare evidenza i poteri che tali proposte assegnano ai fini dell'inchiesta parlamentare. Fra questi appaiono particolarmente incisivi la disposizione di sopralluoghi e l'opposizione a richieste dell'autorità giudiziaria del vincolo del segreto, mentre per l'analogo potere attribuito all'autorità giudiziaria è prevista una durata temporanea.

Passa quindi a illustrare le possibili azioni in sede giudiziaria previste dall'ordinamento, tra le quali, rilevanti anche nell'ambito creditizio e finanziario, è contemplata l'azione di classe, disciplinata dall'articolo 140-*bis* del codice del consumo, la quale può essere promossa da coloro che abbiano subito un danno derivante dalla lesione di una situazione soggettiva omogenea. Le azioni collettive rappresentative costituiscono un ulteriore strumento e sono promosse dalle associazioni rappresentative. In caso di accoglimento della specifica domanda rivolta al giudice dai soggetti danneggiati è assegnato alle parti un termine per addivenire a un accordo sulla liquidazione del danno, potendo quindi rilevare il ruolo dell'Arbitro bancario finanziario e della Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob. Le azioni di classe che hanno avuto luogo in Italia nel settore bancario sono state solamente cinque e solo in tre casi si è pervenuti alla decisione di accoglimento.

Menziona successivamente le materie oggetto delle azioni individuali al giudice civile: contestazioni del correntista in ordine alle poste debitorie annotate in conto dalla banca, di cui spesso è contestato l'effetto usurario; contestazioni riguardanti contratti di mutuo; contestazioni inerenti le segnalazioni a banche dati circa il merito creditizio; contestazioni concernenti validità ed efficacia di fidejussioni bancarie. Per quanto riguarda il contenzioso finanziario rileva che esso costituisce una parte quantitativamente significativa del contenzioso. La materia finanziaria e creditizia a causa della sua particolare complessità comporta la necessità della specializzazione dei giudici che ad essa si dedicano. Il contenzioso in materia finanziaria è reso complesso in particolare dal coinvolgimento nelle controversie dei rapporti tra gli intermediari e altri soggetti privati e pubblici, quali le stesse autorità di vigilanza. La materia è inoltre caratterizzata da una stratificazione di disposizioni di non agevole coordinamento e in costante evoluzione. Tra gli argomenti del contenzioso si pongono anche le condotte truffaldine di promotori finanziari.

Si sofferma poi sul tema del sindacato delle corti d'appello sull'operato della Consob e della Banca d'Italia, che si esplica nel giudizio avverso le sanzioni irrogate dall'organismo di vigilanza. Tale sindacato è limitato alla legittimità del procedimento sanzionatorio, mentre non sussiste alcuna competenza a intervenire nei casi di provvedimenti negativi o nei casi in cui l'autorità di vigilanza non ritenesse di aprire un'indagine. Nel quadro dell'ordinamento vigente possono essere attivati altri strumenti di tutela innanzi al giudice civile, quali azioni di responsabilità in base al principio del *neminem laedere* ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile.

Un altro tema di rilievo nell'ambito di competenza del giudice civile è rappresentato dalla concessione abusiva del credito, che rientra nella più ampia categoria dell'abuso del diritto. Tale categoria è a sua volta riconducibile al principio di buona fede che, letto alla luce del principio di solidarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione, impone alle parti del contratto di porre in essere in via integrativa e sussidiaria le condotte necessarie a preservare l'utilità della controparte. Per quanto riguarda specificamente la concessione abusiva del credito rileva il dovere dell'operatore a effettuare una verifica preventiva sulla solvibilità e sull'affidabilità del soggetto finanziato, anche e soprattutto a tutela di quest'ultimo.

Un'ulteriore possibilità di intervento dell'autorità giudiziaria su iniziativa dei consumatori o di imprese è prevista nei casi di comportamenti posti in essere in violazione delle regole che disciplinano la concorrenza.

Ribadisce il ruolo pregnante della magistratura nei confronti dell'operato delle banche e degli intermediari finanziari, cui si somma una funzione di controllo sulle autorità di vigilanza, che risulta limitato in base alla normativa vigente. In generale il ruolo delle autorità di vigilanza, della magistratura e di un'eventuale Commissione parlamentare d'inchiesta dovrà essere esercitato in un'ottica di piena collaborazione e di complementarietà, senza preclusioni, limitazioni di reciproco accesso o prevaricazioni corporative, nell'intento di preconstituire un meccanismo di piena e sicura tutela dei consumatori e del risparmio e della migliore regolamentazione del comportamento degli operatori.

Il presidente Mauro Maria MARINO esprime apprezzamento per la qualità e l'interesse dei temi esposti, a conferma della opportunità della scelta di compiere un ulteriore ciclo di audizioni.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) sottolinea l'interesse e l'appropriatezza dell'audizione con particolare riferimento agli aspetti relativi ai rapporti tra magistratura e organi di vigilanza e controllo nel sistema bancario, citando, tra l'altro, l'indicazione data dal Governatore della Banca d'Italia, come dichiarato in audizione, di trasmettere all'Autorità giudiziaria gli atti e documenti di interesse. Anche per quanto riguarda le tematiche proprie che la Commissione sta valutando sull'istituzione di una Commissione di inchiesta, giudica particolarmente efficace l'audizione, in esito alla quale ritiene di poter sottolineare l'oggettivo restringimento del raggio d'azione dell'inchiesta parlamentare: emerge infatti sempre con maggiore chiarezza che il legislatore non può non tener conto di un effetto paradossale collegabile all'istituzione di una Commissione di inchiesta, che si vuole orientata alla maggior tutela dei risparmiatori, laddove un eventuale affievolimento della credibilità dell'intero sistema potrebbe avere effetti negativi proprio sui soggetti che si intendono tutelare. A suo parere, in termini sistematici e strutturali, l'ordinamento italiano prevede l'operatività di presidi di tutela, a diversi livelli, azionabili dalla magistratura e dalle Autorità indipendenti, nonché dal Parlamento, laddove la scelta sia oculata e consapevole della delicatezza delle questioni poste. Conclude ribadendo il dubbio che l'inchiesta parlamentare possa avere esiti indiretti e paradossalmente nocivi all'intero sistema.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) esprime l'opinione, diametralmente opposta rispetto a quella esposta dal senatore Gianluca Rossi, che una Commissione di inchiesta, improntata secondo i principi della leale collaborazione tra le istituzioni chiamate a tutelare i risparmiatori, non possa che rafforzare la fiducia nelle istituzioni e negli stessi istituti di credito. Nello specifico degli argomenti sollevati dall'audizione, chiede se nel corso delle fasi ispettive le comunicazioni tra la Banca d'Italia e la magistratura siano o meno efficaci e se, eventualmente, occorra intervenire con norma primaria sul punto.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) precisa in premessa che la presentazione da parte di tutti i Gruppi parlamentari dei disegni di legge istitutivi della Commissione di inchiesta ha fatto seguito ad un indirizzo espresso dal Presidente del Consiglio, nonché segretario del Partito democratico, agli inizi del 2016. Al di là delle circostanze relative al Monte dei Paschi di Siena - le cui scelte clamorosamente errate producono effetti penalizzanti per gli azionisti e la clientela e pongono un problema sistemico all'attenzione della stessa Commissione europea - registra che la posizione espressa dal senatore Gianluca Rossi mostra una forte divergenza rispetto alle indicazioni del Presidente del Consiglio. Per quanto riguarda lo specifico tema dei rapporti tra magistratura e autorità indipendenti, facendo riferimento alle osservazioni espresse circa l'attività delle Corti d'appello, ritiene che la pur meritoria e strategica azione del giudice civile nel tutelare gli interessi lesi, non può essere considerata una soluzione dal legislatore, che deve, viceversa, interrogarsi sulla migliore attività di prevenzione. La tutela del risparmiatore e la fiducia nel sistema bancario sono maggiormente garantite da una efficace e indiscussa azione *ex ante* sia di controllo e verifica che di deterrenza. Chiede pertanto se occorre o meno irrobustire gli strumenti assegnati agli organi di vigilanza e di controllo, in tale prospettiva.

Interviene quindi la senatrice GUERRA (PD) la quale, dopo aver puntualizzato che gli orientamenti dei singoli componenti dei Gruppi parlamentari possono non collimare con le indicazioni degli organi direttivi del Partito, chiede un ulteriore approfondimento circa la tutela della riservatezza delle informazioni acquisibili dalla Commissione parlamentare di inchiesta rispetto alle indagini compiute dalla magistratura. Inoltre, relativamente all'azione della Banca d'Italia e della Consob, osserva che le funzioni esercitate dalle stesse giustificano una diversa relazione con altri organi di controllo e che l'azione delle stesse è informata al principio di autonomia e indipendenza che ne connota il carattere in via primaria. Al di là dei comportamenti dei singoli, in un'ottica sistemica e strutturale, l'istituzione di una Commissione di inchiesta non appare la migliore soluzione.

Risponde quindi la dottoressa TAVASSI, a giudizio della quale le autorità indipendenti presentano peculiarità di autonomia e indipendenza a tutela della quale operano presidi normativi che coinvolgono ogni loro aspetto, dalla nomina dei componenti all'attività ordinaria. Non esprimendo alcuna valutazione circa la opportunità o meno di istituire una commissione di inchiesta, rileva peraltro che il sistema creditizio e finanziario ha visto negli ultimi anni accrescere ed ampliarsi il livello e la rilevanza di organi di vigilanza, anche in esito alla creazione dell'Unione bancaria. Si tratta di enti che hanno un carattere sovranazionale che operano essi stessi un'azione di vigilanza. Ragione per cui, mentre per vicende passate un'inchiesta parlamentare potrebbe orientarsi verso singole fattispecie, viceversa, in termini generali e prospettici ritiene che l'inchiesta potrebbe non escludere un rischio di sovrapposizioni, con l'effetto indiretto di limitare anche l'operatività delle Autorità indipendenti. Per quanto riguarda, invece, il rafforzamento degli organi di vigilanza, a suo parere, può porsi una questione di dimensionarne l'azione negli scenari dell'Unione bancaria, pur nella consapevolezza che il percorso tracciato appare piuttosto significativo. Per quanto riguarda i rapporti e le comunicazioni tra la Banca d'Italia e la magistratura, sottolinea che nel settore civile, nei pochi casi dati, essi sono stati improntati a piena collaborazione. Osserva, inoltre, che per un settore prossimo a quello bancario e finanziario, la reciproca informativa con l'Antitrust ha ormai assunto un carattere attivo e di sostanziale collaborazione. Prosegue il proprio intervento di replica rimarcando che nel settore civile la riservatezza delle informazioni prevede già una limitata conoscibilità di atti e documenti per soggetti esterni rispetto ai difensori di parte. Tali limitazioni arrivano fino a limitare la divulgabilità di notizie da parte dei difensori anche al proprio cliente, per quei fatti e notizie che non rilevano rispetto agli scopi difensivi. Per quanto riguarda la minore incisività dell'azione delle corti d'appello nei confronti della Banca d'Italia, richiama l'attenzione sul fatto che l'intero sistema della magistratura ordinaria per il settore civile dispone complessivamente degli strumenti per tutelare gli interessi di parte. Conclude rilevando come la tutela in sede civile, pur costituendo un'azione successiva alla richiesta di tutela, costituisca essa stessa un elemento di deterrenza.

Il presidente Mauro Maria MARINO, nell'esprimere soddisfazione e apprezzamento per l'audizione svolta, giudica di particolare interesse la prospettiva europea rispetto all'azione delle autorità di controllo.

Comunica quindi il rinvio dell'audizione del dottor Luigi Orsi, prevista per la seduta odierna.

Informa inoltre che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,55.

FINANZE E TESORO (6^a)
GIOVEDÌ 15 SETTEMBRE 2016
394^a Seduta (pomeridiana)
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europei: audizione del dottor Luigi Orsi

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 28 luglio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'odierna audizione.

Il dottor ORSI mette in primo luogo in evidenza l'importanza dell'azione contestuale della autorità giudiziaria e delle autorità indipendenti di controllo ai fini dell'efficacia del sistema di prevenzione e repressione degli illeciti nei settori bancario e finanziario.

Passa quindi a descrivere le diverse condotte illecite nel settore della finanza e del credito, menzionando in primo luogo il caso dell'abusivismo bancario e nella gestione del risparmio, il quale rappresenta un fenomeno complessivamente marginale. Più significative sono le condotte illecite di soggetti regolarmente abilitati, in misura irrilevante riguardo alla raccolta del risparmio, mentre di maggiore significato sono i casi connessi alla fase di erogazione del credito. In particolare risultano rilevanti i casi nei quali l'erogazione del credito è subordinata all'acquisto di beni "problematici" della banca, oppure di azioni della stessa banca che eroga il credito; in tale caso, si può ipotizzare la contestuale sussistenza dei reati di aggio o di manipolazione del mercato. In altri circostanze si verifica la sostituzione fittizia del debitore della banca con un altro soggetto, anche sprovvisto di garanzie, allo scopo di evitare la segnalazione della sofferenza derivante dalla difficoltà del debitore di far fronte all'obbligazione assunta. Particolarmente grave, come dimostrato dall'esperienza, il caso in cui dalla difficoltà a rimborsare il creditore bancario deriva la scelta di emettere obbligazioni per mezzo di società di comodo estero vestite per aggirare i limiti dell'ordinamento interno in materia di emissioni obbligazionarie, che la banca provvede a collocare presso il pubblico; tali casi hanno riflessi penali di notevole portata, riconducibili alle figure della truffa e della bancarotta.

Prosegue soffermandosi sul tema dell'intermediazione mobiliare; in tale ambito rileva come il collocamento di titoli sul mercato sia conseguenza dell'attività di una struttura talmente ampia da dissolvere la possibilità di individuare le singole responsabilità. Per quanto riguarda i danni subiti da investitori che operano in proprio sul mercato, con i limiti indotti dalla scarsa informazione finanziaria, osserva i rischi connessi anche alle carenze normative in materia di falso in bilancio, la cui disciplina è di difficile applicazione, nonché di aggio, in ragione della difficoltà nell'attribuzione delle competenze territoriali riguardo alla titolarità dell'azione penale.

Descrive successivamente i caratteri della necessaria interazione della magistratura con autorità quali la Banca d'Italia e la Consob, anche rilevando le perplessità sollevate dalla dottrina riguardo la qualificazione della seconda come parte offesa nei processi.

Conclude rilevando come le principali difficoltà dell'autorità giudiziaria ai fini della repressione degli illeciti in ambito bancario e finanziario sia riconducibile alla sussistenza di ambiguità normative e a carenze di carattere organizzative.

Il presidente Mauro Maria MARINO, constatato l'elevato numero di richieste di intervento e acquisita la disponibilità del dottor Orsi, propone di rinviare il seguito dell'audizione a una prossima seduta.

La Commissione conviene.

La senatrice BOTTICI (M5S) osserva che l'apporto conoscitivo del dottor Orsi dovrebbe essere più opportunamente utilizzato dalla Commissione nell'ambito della propria attività legislativa da finalizzare alla moralizzazione dell'attività economica in ambito finanziario.

Il presidente Mauro Maria MARINO rinvia quindi il seguito dell'indagine conoscitiva. Comunica inoltre che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

La seduta termina alle ore 15,30.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 20 SETTEMBRE 2016

395^a Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 16,20.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Mauro Maria MARINO riferisce circa la richiesta presentata alla Presidenza dalla senatrice Bottici, finalizzata a integrare lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio con le audizioni del presidente della commissione di inchiesta della Regione Toscana sulla fondazione e la banca Monte dei Paschi di Siena e dell'ex presidente della medesima banca, dottor Alessandro Profumo, in conseguenza della recente diffusione di notizie relative all'ingerenza di logge massoniche nella gestione della crisi dell'istituto di credito. Tale richiesta sarà valutata analogamente ad altre integrazioni del programma dell'indagine, alla luce dell'esigenza, da tutti condivisa, di un'ampia istruttoria.

Avverte inoltre che l'audizione in sede di Ufficio di Presidenza dell'ANACAP, nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 2263, in materia di recupero dei crediti delle pubbliche amministrazioni, già prevista alle ore 14,30 di domani, avrà luogo alle ore 16.

Il senatore Gianluca ROSSI (PD), relatore sull'Atto del Governo n. 326, volto all'adeguamento della normativa nazionale al regolamento in materia di informazioni chiave per i prodotti di investimento, segnala la necessità ai fini del prosieguo dell'esame di disporre delle osservazioni della 14^a Commissione e di conoscere le valutazioni del Governo, anche alla luce della richiesta del Parlamento europeo di posticipare l'entrata in vigore delle disposizioni di cui al citato regolamento.

La senatrice BOTTICI (M5S) segnala che la proposta finalizzata a rimandare l'applicazione del regolamento n. 1286/2014, motivata dalla necessità di approntare le necessarie norme tecniche di attuazione, rischia di rinviare *sine die* l'entrata in vigore del decreto legislativo.

La seduta termina alle ore 16,30.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 21 SETTEMBRE 2016

396^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 8,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: seguito dell'audizione del dottor Luigi Orsi

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta pomeridiana del 15 settembre.

Il presidente Mauro Maria MARINO avverte che si passa alla formulazione di quesiti rispetto all'intervento svolto dall'audit nella scorsa seduta.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*), dopo aver ricordato le osservazioni del dottor Orsi in merito alla necessità di un rafforzamento della struttura giudiziaria, chiede un giudizio sull'impatto della recente normativa europea sulla gestione delle crisi bancarie, nonché una valutazione sui possibili interventi atti a prevenire le condotte fraudolente, in modo da contrastare i timori ormai generalmente diffusi sull'affidabilità e sulla stabilità del sistema bancario.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*) pone un quesito circa le priorità da prendere in considerazione per una buona riforma del diritto penale dell'economia. In particolare, riguardo le scelte sull'erogazione del credito più volte riscontrate, consistenti nel mettere a disposizione di soggetti di dubbia onestà e affidabilità risorse ingenti, trascurando le esigenze di giovani imprenditori con idee innovative, domanda quali siano i margini di intervento del magistrato penale, rilevando la questione del merito creditizio. Prosegue chiedendo delucidazioni sulle incertezze interpretative riguardanti il falso valutativo nell'ambito della vigente disciplina delle false comunicazioni sociali, alla luce del recente intervento delle sezioni unite della Corte di cassazione. Chiede quindi in quale misura i procedimenti avviati dalla Consob determinino l'instaurarsi di parallele azioni penali. Ricorda a tale proposito alcuni dati relativi al periodo 2005-2015, durante il quale la Consob ha irrogato 176 sanzioni amministrative, per un ammontare di 95 milioni di euro, pari a 79 milioni al netto di annullamenti e riduzioni; nello stesso periodo le confisci della Consob sono ammontate a 85 milioni, per un netto di 82,2 milioni; quelle applicate in via definitiva ammontano a 9,6 milioni. Pone inoltre un quesito riguardo alla possibilità di ottimizzare e razionalizzare le risorse a disposizione dell'autorità giudiziaria impegnata nel contrasto ai reati negli ambiti finanziario e creditizio.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) chiede se alla luce della recente normativa europea in materia di vigilanza sul sistema bancario e di gestione delle crisi bancarie si renda necessario prevedere un obbligo di comunicazione all'autorità giudiziaria dei provvedimenti sanzionatori della Banca d'Italia, tenuto conto delle difficoltà riscontrate in passato rispetto alla comunicazione alla magistratura da parte della Banca d'Italia stessa dei propri procedimenti.

Il presidente Mauro Maria MARINO ricorda come il Governatore abbia dichiarato la propria scelta di fornire sistematiche comunicazioni alla magistratura in relazione a procedimenti oggetto di analisi della Banca d'Italia.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) domanda una valutazione in merito alla condotta della Banca d'Italia, storicamente caratterizzata dalla finalità di tutelare al massimo la riservatezza delle informazioni al fine di garantire la stabilità del sistema bancario. Chiede quindi come consentire un flusso efficace di informazioni, idoneo a preservare la fiducia del pubblico nei confronti del settore del credito.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) chiede un parere sulle possibili conseguenze dell'introduzione dell'istituto dei *bail-in*.

Ha quindi la parola il dottor ORSI, il quale ritiene che l'entrata in vigore dell'istituto del *bail-in* costituisca uno stimolo a potenziare l'opera di prevenzione delle condotte illecite, specie alla luce di un più ampio impatto delle crisi sulle società coinvolte e su azionisti, obbligazionisti e depositanti. Si sofferma quindi sulle attuali lacune nel diritto penale dell'economia, il quale consente un'ampia

possibilità di procedere nei confronti dei soggetti falliti, e pertanto non più inseriti nel mercato, con evidenti effetti distorsivi, tenuto conto della scarsa incisività degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento nel caso di condotte messe in atto da soggetti non coinvolti in procedure fallimentari. Tale situazione determina inoltre un rilievo penale abnorme delle procedure fallimentari. Un intervento del legislatore sarebbe dunque auspicabile nel senso di allineare l'ordinamento italiano a quelli dei principali Stati a economia avanzata, che consentono un agevole intervento dell'autorità giudiziaria nelle fasi precedenti al fallimento.

Fa presente che i dubbi interpretativi in materia di falso in bilancio risultano risolti in forza dell'intervento delle sezioni unite della Corte di cassazione. A tale riguardo specifica che le condotte riconducibili alla fattispecie di falso in bilancio sono state prese in considerazione dall'autorità giudiziaria soprattutto nei casi di sottoesposizione di valori, mentre è stata marginale l'attenzione rivolta ai casi di sopravvalutazione dei dati di bilancio, finalizzati ad alterare la posizione di mercato dell'impresa nonostante una pericolosità sociale ben maggiore.

Prosegue mettendo in evidenza la distinzione dei ruoli delle autorità indipendenti di vigilanza e della magistratura; nel caso dei procedimenti della Consob che si concludono con l'irrogazione di sanzioni amministrative, specifica che questi non necessariamente presentano aspetti penalmente rilevanti. Rileva peraltro la necessità di una piena collaborazione fra gli organismi di vigilanza e l'autorità giudiziaria; nel caso dei rapporti con la Banca d'Italia rileva come si sia instaurato un buon livello di collaborazione. Viceversa, specifica peraltro la necessità della magistratura di disporre di risorse adeguate nei casi in cui sia necessario avvalersi di consulenze tecniche qualificate, al fine di un adeguato confronto con l'autorità di vigilanza. Sottolinea come la disponibilità di mezzi più adeguati sia indispensabile allo scopo di prevenire e limitare gli enormi danni sociali ed economici derivanti da condotte penalmente rilevanti in ambito economico-finanziario; tali esigenze di potenziamento strutturale riguardano anche le procure che attualmente dispongono delle più ampie disponibilità di organico.

La senatrice BONFRISCO (*CoR*) pone un quesito sull'opportunità di prevedere il reato di corretta erogazione del credito.

Il dottor ORSI ritiene che l'ordinamento penale non possa contemplare la possibilità per l'autorità giudiziaria di contestare nel merito economico le operazioni creditizie.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia l'audito e lo congeda. Rinvia quindi il seguito dell'indagine conoscitiva.

La seduta termina alle ore 9,25.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 12 OTTOBRE 2016
406^a Seduta (pomeridiana)
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 16,20.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

La senatrice BOTTICI (*M5S*) pone un quesito circa la programmazione dell'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario italiano e la tutela del risparmio, del Presidente della Commissione d'inchiesta del Consiglio regionale della Toscana sulla crisi della Banca e della Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

Il presidente Mauro Maria MARINO fa presente che è pervenuta dalla Presidenza del Senato l'autorizzazione specificamente richiesta per integrare il programma dell'indagine con lo svolgimento di tale audizione. Si riserva quindi di proporre al più presto un'ipotesi di calendarizzazione.

La seduta termina alle ore 16,30.

FINANZE E TESORO (6^a)
GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 2016
410^a Seduta (pomeridiana)
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giacomo Giannarelli, presidente della Commissione d'inchiesta del Consiglio regionale della Toscana in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la regione Toscana.

La seduta inizia alle ore 14,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione del Presidente della Commissione d'inchiesta del Consiglio regionale della Toscana in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la regione Toscana

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 21 settembre.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'odierna audizione.

Il dottor GIANNARELLI dà conto della rilevanza economica della Banca Monte dei Paschi di Siena, in quanto maggiore azienda toscana per dimensioni, nonché fondamentale supporto dell'economia territoriale in funzione dell'attività di erogazione del credito, nonché primario gruppo bancario nazionale.

Dopo aver fatto cenno ad auspicabili misure di risanamento e di riforma, contenute nel documento conclusivo dell'indagine svolta, quali la nazionalizzazione della Banca Monte dei Paschi di Siena e la separazione dei modelli bancari, fornisce alcuni ragguagli relativamente all'andamento dei lavori della Commissione d'inchiesta del Consiglio regionale della Toscana, che ha determinato l'approvazione, con maggioranze diverse, di due relazioni conclusive (dando anche conto degli elementi di differenziazione) e specifica che la Commissione d'inchiesta stessa, istituita nel luglio del 2015, ha proceduto a un grande numero di audizioni e nell'acquisizione di una mole considerevole di documentazione, costituita anche da articoli di stampa. A tale proposito, mette in rilievo il contenuto degli allegati al documento conclusivo, invitando i commissari ad un'analisi quanto più ampia di tali informazioni. Riferisce peraltro circa il diniego a presentarsi in audizione di diversi soggetti, nonché in merito all'ambito circoscritto di poteri di cui ha potuto disporre la Commissione, che si è tradotto in un oggettivo ostacolo al compimento di importanti e auspicabili approfondimenti.

Si sofferma poi sulle responsabilità di soggetti politici riguardo alla gestione della Banca, rese possibili dall'influenza sulle nomine alle cariche della Fondazione Monte dei Paschi di Siena. Ulteriori acquisizioni della Commissione hanno riguardato l'influenza di settori della massoneria nella gestione dell'istituto bancario, messa in evidenza da diverse inchieste giornalistiche. In particolare, è apparso determinante, nel cagionare lo stato di crisi della banca, tra altri fattori, l'acquisto della Banca Antonveneta, avvenuto al prezzo di circa 9 miliardi, di oltre 3 miliardi superiore al precedente acquisto del medesimo istituto di credito da parte del Banco Santander, di poco precedente - e che ha comportato un costo complessivo di circa 18 miliardi, nell'assenza di interventi di controllo della Banca d'Italia. L'operazione ha comportato ulteriori manovre risultate particolarmente onerose, quali l'emissione di obbligazioni, l'indebitamento nei confronti di grandi gruppi finanziari e l'aumento di capitale, nonché l'effettuazione di operazioni in derivati la cui gestione non è esente da critiche e da scarsa trasparenza come segnalato da esperti particolarmente qualificati auditi dalla Commissione

d'inchiesta. Infatti, successivamente all'acquisto di Antonveneta, la dirigenza del Monte dei Paschi ha tentato di reagire alla difficile situazione che si era determinata con operazioni spregiudicate in derivati non iscritti a bilancio, sui quali è intervenuta la magistratura. Fa presente in tale ambito la sussistenza di omissioni nell'attività di controllo anche dalla Consob e del Ministero dell'economia e delle finanze, il quale avrebbe dovuto vigilare sugli oneri sopportati dalla Fondazione ai fini della partecipazione all'aumento di capitale.

Dà inoltre conto dell'elemento di criticità rappresentato da una quota ingente di crediti deteriorati, pari a circa 47 miliardi di crediti lordi, che, secondo le ricostruzioni giornalistiche acquisite, sono riconducibili a influenze di carattere politico e massonico nella gestione dell'erogazione del credito. Conclude sollecitando la Commissione a istituire una Commissione d'inchiesta al fine di attingere informazioni e acquisire conoscenze sull'intera vicenda e sulle responsabilità delle crisi che solo l'organo parlamentare può ottenere in forza dei poteri ad esso assegnati dalla Costituzione.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) chiede una valutazione sulla rilevanza dei mancati controlli delle autorità di vigilanza nel dissesto del Monte dei Paschi di Siena in relazione alla crescita dell'ammontare di crediti in sofferenza, nonché sulle responsabilità riguardanti la mancanza di una seria analisi contabile della Banca Antonveneta prima dell'operazione di acquisto. Chiede quindi quale possa essere stato l'influsso di tale condotte sulla complessiva credibilità del sistema bancario italiano. Conclude rilevando l'importanza dello strumento dell'inchiesta parlamentare riguardo ai diversi casi di dissesti bancari.

Il senatore MOLINARI (*Misto-Idv*) pone un quesito sull'attività di inchiesta in merito alle operazioni sui derivati, nonché sulla determinazione dell'ammontare del costo dell'operazione di acquisizione della Banca Antonveneta. Prosegue ponendo un quesito circa eventuali omissioni da parte della magistratura inquirente.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*) richiama l'attenzione sull'opportunità di ulteriori indagini sulla genesi dell'ingente plusvalenza ottenuta dal Banco Santander nell'operazione di vendita della Banca Antonveneta al Monte dei Paschi di Siena, in presenza di linee di credito concesse precedentemente all'acquisto. Rileva a tale proposito l'opportunità di un intervento del Governatore della Banca d'Italia.

Il dottor GIANNARELLI specifica che le conclusioni approvate dalla Commissione d'inchiesta derivano da deduzioni compiute sulla base del materiale pubblicato dalla stampa e dai contributi forniti dai soggetti auditi, mentre i poteri limitati della Commissione stessa hanno impedito ulteriori e specifici approfondimenti. Rileva peraltro che poteva essere ipotizzata la richiesta della Banca d'Italia di procedere al commissariamento della Banca Monte dei Paschi di Siena in conseguenza delle perdite e dei comportamenti illeciti della dirigenza. Ricorda come la magistratura abbia avviato una indagine concernente l'operazione di acquisto della Banca Antonveneta. Rileva quindi la necessità di un approfondimento circa la responsabilità di singoli dirigenti nell'erogazione di prestiti di notevole entità, successivamente confluiti nell'ammontare delle sofferenze.

Specifica infine che non risultano comportamenti omissivi dell'autorità giudiziaria e che alcune procure hanno proficuamente collaborato con la commissione di inchiesta.

Il senatore AIROLA (*M5S*) auspica la massima diffusione del materiale raccolto dalla Commissione di inchiesta del Consiglio regionale della Toscana e messo a disposizione dal dottor Giannarelli.

Il presidente Mauro Maria MARINO fa presente che gioveranno allo scopo i sistemi di pubblicità dei lavori.

Ringrazia quindi l'audit e lo congeda. Comunica inoltre che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,40.

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il consigliere Leonardo Marras, relatore della Commissione d'inchiesta del Consiglio regionale della Toscana in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la regione Toscana, accompagnato dal dottor Mattia Nocchi.

La seduta inizia alle ore 14,45.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione del consigliere Leonardo Marras, relatore della Commissione d'inchiesta del Consiglio regionale della Toscana in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la regione Toscana

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta pomeridiana del 20 ottobre.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'odierna audizione.

Il dottor MARRAS dà conto in premessa dell'*iter* seguito dalla Commissione d'inchiesta regionale della regione Toscana, degli elementi acquisiti e delle audizioni svolte, rimarcando che il Consiglio regionale ha preso atto di due relazioni conclusive approvate dalla Commissione d'inchiesta: una d'iniziativa del Movimento 5 Stelle, già oggetto dell'audizione del consigliere Giannarella, presidente della Commissione d'inchiesta, da parte della Commissione Finanze, l'altra da lui predisposta in qualità di relatore per il Partito democratico. Si tratta di due documenti che hanno utilizzato ovviamente la stessa base documentale e informativa raccolta dalla Commissione d'inchiesta, ma che si differenziano nelle conclusioni e negli indirizzi programmatici. Rimarca poi che, dati i limiti poteri della Commissione d'inchiesta regionale, sostanzialmente equiparabili ad un'indagine conoscitiva, le informazioni acquisite derivano dalla collaborazione dei soggetti auditi e non sono frutto di indagini e inchieste specifiche. Rileva inoltre che tali informazioni erano già ampiamente note. È stata una scelta della propria parte politica quella di espungere i dati e le notizie non verificabili, ricostruendo per quanto possibile il ruolo di tutti i soggetti chiamati in causa. La relazione conclusiva quindi si presenta come un documento più asciutto e meno volto al sensazionalismo, pur nella consapevolezza che il Consiglio regionale della Toscana ha dato avvio a uno strumento informativo di grande valore anche per una valutazione politica complessiva. D'altro canto, l'indagine è stata compiuta avendo come obiettivo quello di analizzare le cause della crisi del Monte dei Paschi di Siena e gli effetti di tale evento sul territorio toscano. Fa presente che la conclusione politica dell'inchiesta è il riconoscimento del ruolo negativo che hanno avuto soggetti e istituzioni locali rispetto alla gestione della Banca, coinvolgendo in tale giudizio il ruolo del partito che ha guidato per decenni le vicende del comune di Siena. A tale riguardo ripercorre il rapporto tra l'ente locale e la Banca, sottolineando che fino al 1993, anche in passaggi storici determinanti per il sistema bancario nazionale, la identificazione tra la città e la Banca - e la strenua difesa di tale identificazione - sono stati alla base di tale rapporto. Anche dopo la creazione della Fondazione e la trasformazione della Banca in società per azioni tale carattere è stato ribadito con la pervicace volontà di non ridurre la partecipazione della Fondazione al capitale della Banca sotto una percentuale che ne mettesse in discussione il ruolo. D'altro canto il comune di Siena ha potuto per anni promuovere atti di indirizzo sulla gestione della Banca stessa. Tale condizione giuridica è stata affiancata da pratiche e logiche consociative che hanno fatto prevalere prospettive localistiche anche quando l'istituto di credito è cresciuto in dimensioni nazionali e poi internazionali. Si è creato quindi un corto circuito tra la *governance* localistica e le prospettive internazionali, che hanno poi

minato la solidità della Banca. La scelta di non procedere a fusioni negli anni '90, ma di agire come polo bancario aggregante non è sembrata una scelta adeguata, come dimostra il caso dell'acquisizione della Banca 121. Pur assorbita positivamente in termini patrimoniali, tale scelta va collegata anche con un cambio di logica e cultura imprenditoriale che ha condotto l'istituto di credito ad espandere l'area finanza e a utilizzare massicciamente prodotti finanziari complessi come i derivati. La relazione conclusiva, - prosegue l'audit - rimarca che l'acquisizione della Banca Antonveneta è stata una scelta improvvida, frutto di valutazioni errate, non soggetta alla dovuta analisi delle autorità di vigilanza, che ha innescato innegabilmente le difficoltà sfociate poi nella crisi degli anni successivi. Al di là delle ricostruzioni e delle attribuzioni di responsabilità, a suo giudizio è stato sottovalutato il ruolo negativo della Fondazione che, con atteggiamento miope, ha insistito sulla ricapitalizzazione per preservare la maggioranza del 51 per cento del capitale della società. Un ulteriore oggetto di valutazione della relazione è la consistenza dei crediti deteriorati e le implicazioni di una eventuale gestione e cessione degli stessi sull'economia della Regione. Ammette che la stessa regione Toscana e la politica non hanno colpevolmente reagito nei tempi adeguati al deteriorarsi delle condizioni patrimoniali della Banca. Rispetto a tale quadro, osserva peraltro che la relazione conclusiva da lui predisposta abbia accentuato anche la forte discontinuità posta in essere con la sostituzione degli organi direttivi della Fondazione, attraverso anche una forte autocritica del Partito democratico rispetto alle scelte compiute in passato. Un ulteriore elemento di attenzione è rappresentato dalle conseguenze socio-economiche della crisi del Monte dei Paschi di Siena. Data la strettissima e forte correlazione tra i destini della Banca e l'economia senese, che aveva anche goduto in passato di una sostanziale autosufficienza finanziaria del comune di Siena, la crisi della Banca amplifica la contingenza negativa e pone all'economia toscana sfide e questioni finora inedite. Conclude esprimendo la convinzione che la nazionalizzazione della banca senese non risponde all'obiettivo primario di recidere i legami perversi tra la politica e la gestione dell'istituto di credito, alla base della sua crisi attuale, condividendo invece progetti e soluzioni di mercato che affrontino in un'ottica di definitivo rilancio le questioni della ricapitalizzazione e della definizione del piano industriale.

Dopo una richiesta di chiarimento del senatore D'ALI' (*FI-PdL XVII*) circa i termini e le modalità dell'audizione e la risposta del presidente Mauro Maria MARINO, il senatore D'ALI' (*FI-PdL XVII*) prosegue il proprio intervento ponendo l'accento sull'evoluzione del sistema bancario nazionale dopo la riforma del 1992 - da lui non condivisa - caratterizzata da un sostanziale scollamento tra la *governance* guidata da logiche territoriali e localistiche e l'internazionalizzazione e la crescita della finanza delle singole banche. Chiede poi un aggiornamento sulla consistenza dei crediti deteriorati e sulle conseguenze della cessione degli stessi e delle modalità di recupero sull'economia toscana, facendo riferimento alle gravi conseguenze sull'economia meridionale della cessione dei crediti del Banco di Napoli negli anni '90.

A giudizio della senatrice BOTTICI (*M5S*) gli effetti devastanti del legame tra la politica e la gestione della Banca, causa principale del dissesto del Monte dei Paschi di Siena, dovrebbero convincere il legislatore dell'urgenza di una Commissione di inchiesta parlamentare in grado di arrivare alle conclusioni cui non è potuta giungere la procedura informativa regionale. Di tali legami sono testimonianza l'accumularsi di crediti deteriorati causati da erogazione del credito senza valutazione del merito creditizio in ragione di interessamenti e pressioni politiche. Chiede poi una valutazione della richiesta della Banca senese di sottoscrizione dell'aumento di capitale ai detentori di obbligazioni subordinate sotto la minaccia della risoluzione della banca e dell'applicazione del *bail-in*. Anche rispetto a tali comportamenti nei confronti dei risparmiatori invoca l'adozione di regole innovative da parte del legislatore nazionale dopo lo svolgimento di un'inchiesta parlamentare.

Il consigliere MARRAS rivendica la chiarezza di analisi e di indicazioni di responsabilità contenute nella relazione conclusiva, non senza ribadire in termini positivi la discontinuità rappresentata dal nuovo *management* della Fondazione. Rispetto alle osservazioni del senatore D'Alì, ritiene che la riforma del 1992 aveva proprio l'obiettivo, per certi versi fallito, di slegare dai condizionamenti della politica gli istituti di credito. Per quanto riguarda invece la consistenza dei crediti deteriorati, a

suo parere, essi dimostrano l'incidenza sui bilanci della Banca della crisi economica, in linea con il sistema bancario italiano.

Dopo un'interlocuzione dei senatori Mauro Maria MARINO (PD) e BOTTICI (M5S) sulla quantificazione dei creditori deteriorati, il consigliere MARRAS riprende il proprio intervento sulla questione della pervasività della politica nelle scelte aziendali. Circa i limiti dell'indagine conoscitiva regionale, rimarca l'importanza delle informazioni acquisite e la consapevolezza politica di aver dato vita ad una discussione molto approfondita in seno all'organo territoriale per la maturazione di indirizzi e scelte di interesse dell'economia toscana.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia l'audit e dichiara chiusa l'odierna procedura informativa. Comunica inoltre che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,45.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 10 GENNAIO 2017
423^a Seduta
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 16,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Mauro Maria MARINO riferisce in merito agli esiti dell'odierno Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi. In particolare, rileva come in tale sede si sia convenuto circa l'ipotesi di presentare all'inizio della prossima settimana una proposta di Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europei. La votazione della proposta potrà quindi avvenire il 25 gennaio. Successivamente, a partire dal 31 gennaio riprenderà l'esame congiunto dei disegni di legge finalizzati all'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sui casi di dissesto nel settore bancario.

In merito all'esame del disegno di legge n. 2629, di conversione del decreto-legge n. 237 del 2016, recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio e del settore creditizio, fa presente che l'Ufficio di Presidenza ha convenuto in ordine all'opportunità di un ciclo di audizioni - riservandosi di valutarne lo svolgimento in congiunta con l'omologa Commissione permanente della Camera dei deputati - il quale contemplerà gli interventi di soggetti istituzionali, nonché, eventualmente, di studiosi del sistema bancario che potranno essere segnalati dai Gruppi parlamentari. Il programma delle audizioni prevede l'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze, giovedì prossimo, e di Banca d'Italia, Consob, ABI e rappresentanti di BCE e della dirigenza di Monte dei Paschi di Siena nel corso della prossima settimana.

Il termine per la presentazione degli emendamenti è previsto successivamente alla conclusione del ciclo di audizioni, alle ore 12 del 24 gennaio.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,20.

FINANZE E TESORO (6^a)
GIOVEDÌ 19 GENNAIO 2017
429^a Seduta
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 9,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: esame del documento conclusivo

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 17 novembre 2016.

Il presidente Mauro Maria MARINO mette a disposizione della Commissione la propria proposta di documento conclusivo (pubblicata in allegato).

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,25.

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

PROPOSTO DAL RELATORE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI DEL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO ITALIANO E LA TUTELA DEL RISPARMIO, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA VIGILANZA, LA RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA GARANZIA DEI DEPOSITI EUROPEE

Premessa

L'indagine conoscitiva ha coperto un periodo temporale nel quale la persistente fragilità di alcuni istituti di credito ha affievolito la capacità del sistema bancario di riattivare la politica del credito e di avviare il superamento degli elementi strutturali che ne minano la redditività e, nel medio periodo, la stabilità, vale a dire la riduzione dei margini per il basso livello dei tassi di interesse, il volume complessivo dei crediti deteriorati, una struttura dei costi di gestione molto pesante, a fronte della rilevante evoluzione tecnologica in atto.

Decisioni autonome di alcuni istituti di chiedere al mercato la partecipazione all'aumento del capitale e di definire piani di cessione dei crediti deteriorati sono state accompagnate dal tentativo di indirizzare risorse private verso le banche con maggiori difficoltà. Alla fine del 2016 la decisione del Governo di attivare garanzie pubbliche a sostegno della liquidità e della patrimonializzazione segna un momento cruciale nella politica creditizia. Lo scenario è stato caratterizzato anche dall'entrata in vigore di vincoli normativi e procedurali sulla risoluzione delle crisi bancarie derivanti dalla normativa europea dell'Unione bancaria.

L'indagine conoscitiva ha preso avvio dalla volontà della Commissione di conoscere analiticamente gli scenari nei quali si inserirà l'attività di inchiesta parlamentare che tutti i Gruppi hanno ritenuto di proporre con numerose iniziative, sia di commissione monocamerale sia di commissione bicamerale, con uno spettro di indagine molto differenziato per l'oggetto e la natura dell'inchiesta.

L'analisi che si presenta mette in evidenza gli aspetti di maggiore rilevanza sottolineati nel corso dell'indagine ai fini citati, cui seguono delle considerazioni conclusive.

Il sistema bancario: un breve quadro di sintesi

Come emerge dalle audizioni, come per l'insieme dell'area dell'euro, in Italia la crescita dei prestiti bancari rimane modesta, ma è in graduale ripresa. I dati di febbraio 2016 per l'area dell'euro mostrano che i prestiti alle famiglie aumentano del 2,3 per cento sui dodici mesi, mentre quelli alle società non finanziarie sono ancora in lieve calo, del -0,2 per cento. In Italia i prestiti alle famiglie sono cresciuti, sui dodici mesi, dell'1,4 per cento a fine febbraio 2016 (contro il -0,1 per cento di un anno prima), mentre i prestiti alle società non finanziarie registrano il -0,2 per cento sui dodici mesi (il -2,6 per cento un anno prima). La modesta crescita del credito riflette fattori dal lato sia della domanda sia dell'offerta. Un segnale positivo proviene dall'indagine della BCE sul credito bancario, secondo cui le politiche di prestito delle banche stanno diventando più espansive, sia nell'area dell'euro che in Italia.

È importante osservare che il rafforzamento dei bilanci bancari non ha impedito una ripresa dell'offerta di credito e della crescita economica in generale. Questo vale per l'area dell'euro e anche, in misura minore, per l'Italia. Il rafforzamento della posizione patrimoniale delle banche, quindi, non ha generato una stretta creditizia, come alcuni temevano. Il meccanismo di offerta del

credito sta operando, anche se a un ritmo lento. L'orientamento espansivo della politica monetaria della BCE, ben lungi dall'essere discordante rispetto alla strategia di vigilanza della BCE, ha facilitato il comune conseguimento di due risultati.

Le dimensioni complessive dei bilanci degli enti creditizi significativi italiani sono rimaste pressoché stabili nel 2015. In Italia gli attivi bancari consistono perlopiù di prestiti diretti e anticipi. A fine 2015 i prestiti alle società non finanziarie costituivano il 46 per cento del portafoglio totale, mentre quelli alle famiglie il 28 per cento. Rispetto alle loro controparti dell'area dell'euro, le banche significative italiane detengono in portafoglio una quota relativamente cospicua di prestiti a società non finanziarie.

Alcuni timidi progressi si osservano anche per la redditività delle banche, che è rimasta per diversi anni su livelli storicamente bassi. Le banche significative italiane, in aggregato, sono tornate a generare profitti nel 2015, dopo le perdite del 2014. Ma la redditività del capitale resta bassa, al 2,7 per cento nel 2015, anche rispetto alla media dell'area dell'euro, pari al 4,4 per cento. Si tratta di medie: alcune banche italiane continuano a non essere redditizie. La scarsa redditività in Italia riflette in prevalenza il forte impatto negativo degli accantonamenti costituiti per le perdite sulle cospicue consistenze di crediti deteriorati (gli NPL), benché le svalutazioni siano diminuite. Anche i costi operativi relativamente elevati incidono sui profitti bancari.

La vigilanza

L'indagine conoscitiva ha confermato che la vigilanza per finalità sui settori creditizi e finanziari affidata a Banca d'Italia e Consob presenta degli indubbi pregi per la specializzazione nei meccanismi di vigilanza, controllo e tutela, ma rimette alla valutazione delle stesse autorità la composizione di elementi di possibile contrasto e frizione laddove i beni tutelati possono presentare antinomie. In linea teorica la riservatezza delle informazioni sulle condizioni economico-finanziarie di banche e intermediari risulta essenziale, anche per evitare fenomeni di vendite incontrollate o ritiro dei depositi. Ma, contemporaneamente, la conoscenza delle effettive condizioni di una banca e di un intermediario costituisce un presidio fondamentale per gli investitori e per la gestione ordinata e tutelata del risparmio.

Il sistema di vigilanza bancaria, come è noto, si articola attualmente su due livelli. Spettano alla Banca centrale europea e al personale della Banca d'Italia compiti di vigilanza sui gruppi bancari italiani "rilevanti" attraverso la valutazione periodica della loro situazione economico-patrimoniale, la verifica del rispetto delle regole prudenziali, l'adozione degli interventi di vigilanza eventualmente necessari, l'effettuazione degli *stress test*. La vigilanza sulle banche ed i gruppi bancari "non rilevanti" è invece materialmente condotta dalla Banca d'Italia in un'ottica di supervisione unitaria guidata dagli orientamenti e dalle istruzioni generali impartite dalla BCE. La vigilanza bancaria si estende ad altri operatori del mercato finanziario: le società di intermediazione mobiliare (SIM), le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV), gli intermediari finanziari, gli istituti di moneta elettronica (IMEL). La vigilanza bancaria nei confronti di questi operatori si focalizza sulla coerenza degli assetti organizzativi, sulla qualità della gestione, del controllo dei rischi, sull'adeguatezza del patrimonio a fronteggiare eventuali perdite, sulla trasparenza e sulla correttezza nei confronti della clientela.

La vigilanza della Consob si esercita sui soggetti che operano sul mercato mobiliare, in particolare nei confronti degli emittenti di prodotti finanziari e degli intermediari. La vigilanza nei confronti degli emittenti è finalizzata a verificare la qualità dell'informativa resa al mercato da parte di chi confeziona il prodotto finanziario; la verifica sugli intermediari si propone di controllare che questi operatori agiscano correttamente e quindi perseguano l'interesse del cliente assicurando trasparenza sui rischi dell'investimento.

Le questioni della conoscenza delle reali condizioni economico-finanziarie delle banche e degli intermediari è divenuta poi ancora più pressante una volta entrata in vigore la disciplina della risoluzione bancaria, del *burden sharing* e del *bail-in*, poiché è stata modificata per legge la rischiosità dell'investimento che, per natura intrinseca e per diffusione, come il deposito di conto

corrente, non era mai stato oggetto di tale valutazione. La conoscenza *ex ante* del grado di rischiosità del deposito bancario e della banca è uno degli elementi di forte discontinuità con il passato che chiama in causa sia il legislatore sia gli organi di vigilanza. Infatti, gli strumenti che l'istituto di vigilanza aveva potuto utilizzare finora, in caso di difficoltà di una banca, ben si conciliavano con una valutazione caso per caso della opportunità di veicolare informazioni sulle condizioni della crisi e le sue dimensioni; nello stesso tempo, non era immediatamente diffusa la percezione delle difficoltà, essendo data per scontata la tutela dei depositanti e dei creditori. Inoltre negli scenari nuovi e diversi aperti con la crisi del debito sovrano e la profondità della crisi economica, la ricollocazione guidata dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'economia delle banche in crisi ha incontrato ostacoli insormontabili per le condizioni generali del mercato.

Le banche poste in risoluzione

La Commissione ritiene che l'applicazione delle disposizioni relative alla risoluzione delle crisi bancarie, ai sensi della direttiva BRRD, recepita a novembre 2015, abbia consentito di intervenire evitando interruzioni nei servizi essenziali resi dalle banche (ad esempio erogazione di finanziamenti e depositi) e di ripristinare condizioni di sostenibilità economica delle parti sane delle banche. In altri termini, come già sostenuto dal Governo in occasione dell'esame del decreto-legge n. 183 del 2015 poi confluito nella legge di stabilità per il 2016, è stato opportuno bruciare i tempi dell'entrata in vigore della BRRD e sottrarre le banche alla procedura ordinaria di liquidazione, essendo esse già commissariate. L'alternativa a novembre del 2015 era tra la scelta compiuta e la liquidazione, che avrebbe comportato costi complessivi per 12 miliardi, interrotto tutte le linee di credito con immediata richiesta di rientro agli affidati, il licenziamento dei dipendenti e effetti sistemici molto più incisivi e gravi.

Ad un anno di distanza la strada scelta per affrontare la crisi di banche di maggiore peso relativo rispetto al sistema bancario italiano muta la scala dell'intervento, ma non affievolisce il senso delle questioni poste.

Il dissesto delle quattro banche derivava da vari fattori: la perdita di conoscenza delle reali condizioni dei prenditori del credito per la tendenza a concedere credito in contesti territoriali estranei; scelte aziendali discutibili, con attenuata efficacia degli organi di gestione e di controllo; stretta connessione dei quattro istituti di credito con attività immobiliari che avevano subito fortissime perdite per la crisi economica e ingenerato diffusi fenomeni di sovraindebitamento. Un ulteriore elemento ha inciso in maniera significativa: la lentezza dei tempi di recupero delle sofferenze e degli incagli, anche se tale circostanza non ha rappresentato un elemento peculiare delle banche in risoluzione. In altri termini, la profonda erosione di redditi, di utili, di patrimonio che ha colpito l'economia reale si è riflessa in maniera incisiva sui bilanci delle banche; ma nello stesso tempo comportamenti e gestioni non corretti o "discutibili" hanno indebolito le banche che sono state commissariate.

Ampliando il punto di vista, i fattori indicati in precedenza appaiono confermati soprattutto per quanto riguarda le modalità di erogazione del credito con una sottovalutazione del rischio, la differenziazione tra prenditori con scelte non sempre correlate a fattori squisitamente economico-finanziari, bensì a elementi di relazione che si sono rivelati penalizzanti.

L'intervento del Governo non è stato quindi di salvataggio delle banche in crisi, ma ha rappresentato l'applicazione parziale del meccanismo introdotto dalla direttiva BRRD e cioè la "risoluzione": essa ha comportato, per ciascuna delle quattro banche, la costituzione di un nuovo soggetto, con capitale versato dal fondo di garanzia e finanziamenti di altre banche, l'azzeramento dei crediti degli obbligazionisti subordinati, l'azzeramento del valore delle azioni, la svalutazione delle sofferenze. Dopo tale intervento le nuove banche sono state poste sul mercato. Gli organi direttivi delle nuove banche hanno annunciato azioni di responsabilità contro i precedenti amministratori per un valore complessivo di *petitum* di 1 miliardo.

La trasparenza

Dall'indagine è emerso che le banche hanno utilizzato estesamente l'emissione di obbligazioni subordinate per la raccolta di provvista. Dal 2006, per effetto della legge sul risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262), l'offerta al pubblico di obbligazioni bancarie è sottoposta alla previa pubblicazione di un prospetto informativo, approvato dalla Consob e soggetto ad integrazione con un supplemento per fatti sopravvenuti prima della chiusura dell'offerta. In materia di trasparenza, la regolamentazione europea si fonda sulla direttiva MiFID, ma tra la comunicazione del luglio 2013 della Commissione europea e il dicembre 2015 si sono succedute varie prese di posizione dell'ESMA circa le pratiche di vendita di prodotti complessi, cui la Consob ha dato seguito con proprie deliberazioni. Dal 2013 i prospetti riguardanti le obbligazioni subordinate sono stati integrati con apposite informazioni con uno specifico fattore di rischio. Allo stesso modo, anche i prospetti approvati dalla Consob relativi a prodotti non azionari potenzialmente assoggettabili alla procedura di risoluzione bancaria ai sensi della direttiva BRRD sono stati integrati. Successivamente alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 2015, per il recepimento della direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie, il fattore di rischio derivante da tale innovazione legislativa è stato integrato nei prospetti informativi. In altri termini, il carattere di rischiosità assunto dalle obbligazioni subordinate anche per effetto delle nuove disposizioni è stato metabolizzato a livello di prescrizioni di vigilanza e di enti di controllo. Viceversa, per una quota di obbligazioni vendute successivamente il fattore di rischio non è stato adeguatamente sottolineato nel momento della vendita ai clienti *retail*. Il nuovo quadro regolamentare ha introdotto irreversibilmente un principio di responsabilità dei sottoscrittori di titoli azionari e obbligazioni bancarie, il cui funzionamento è condizionato dalla valutazione effettiva dei rischi delle banche. Gli attuali strumenti informativi e le regole di comportamento di chi offre investimenti ai clienti *retail* hanno mostrato limiti che devono essere superati, poiché non c'è più la garanzia implicita del ripiano pubblico delle perdite. Tale affermazione non è revocata in dubbio dall'emanazione del decreto-legge n. 237 del 2016: la predisposizione di garanzie e risorse pubbliche rafforza e non attenua la rigida prescrizione di tutela dei risparmiatori e degli investitori.

Dall'esame dei prospetti relativi alle obbligazioni subordinate delle banche poste in risoluzione emerge con chiarezza che le informazioni sul rischio di perdita parziale o totale dell'investimento sono state inserite solo dopo l'entrata in vigore della direttiva BRRD e che quindi lo strumento del *bail-in* doveva necessariamente essere applicato solo alle nuove emissioni, non esistendo il rischio (per legge) di perdita per emissioni precedenti. La Commissione ritiene che le informazioni esposte nei prospetti siano adeguate e complete, ma occorre migliorarne il carattere sotto il profilo dell'immediatezza della percezione e della chiarezza espositiva, evitando di ricorrere a riferimenti normativi o indicazioni legislative o ad acronimi di difficile comprensione, anche mediante l'utilizzo di elementi grafici sintetici. Inoltre, l'analisi delle azioni poste in essere dalla Consob sui prodotti finanziari "illiquidi" - e cioè strumenti finanziari la cui vendita è soggetta a condizioni che possono incrementare il rischio di perdite all'atto della cessione, tra i quali sono annoverate le obbligazioni bancarie in generale - non sembra far emergere particolari negligenze nel predisporre indicazioni valide per regolare la condotta degli intermediari. In realtà la Consob, nel dicembre del 2014, in relazione ad alcune tipologie di prodotti finanziari definibili sinteticamente "complessi" - tra i quali vanno annoverate le obbligazioni subordinate - aveva raccomandato agli intermediari di astenersi dal suggerirne o consigliarne la vendita alla clientela *retail*. Ad integrazione di tale indicazione - se si vuole drastica e forse non in linea con i principi del libero mercato - nel 2015, dopo l'entrata in vigore della BRRD, la Consob ha emanato una comunicazione che chiede agli intermediari di riconsiderare le procedure per formulare i giudizi di adeguatezza e di appropriatezza degli investimenti con particolare riferimento alla concentrazione degli stessi rispetto al patrimonio dell'investitore. Come è noto, la verifica del rispetto di tale criterio di concentrazione potrebbe assumere un valore decisivo nella valutazione del diritto al rimborso per gli obbligazionisti subordinati oggetto della riduzione di valore delle quattro banche. Va peraltro tenuto presente che la MiFID ora assegna alle autorità di vigilanza il potere di *product intervention* che arriva fino al divieto sia di vendita sia di alcune pratiche commerciali. Inoltre l'ESMA ha vietato la distribuzione

di prodotti finanziari complessi attraverso la modalità di mera esecuzione di ordini senza filtro da parte dell'intermediario (*execution only*).

Nella specifica vicenda delle banche Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Chieti, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, va tenuto presente che esse sono state poste in amministrazione straordinaria a partire dal maggio 2013; dopo il commissariamento nessuna ha emesso obbligazioni subordinate o nuove azioni; durante il periodo successivo al commissariamento non sono pervenute alla Consob segnalazioni in merito ad irregolarità nella prestazione dei servizi di investimento. Il 70 per cento delle obbligazioni subordinate emesse dalle banche in risoluzione è stato emesso prima del 2008, cioè prima del manifestarsi della crisi finanziaria globale, epoca durante la quale le obbligazioni bancarie, come detto in precedenza, non erano assistite nella vendita da presidi particolari, non essendo ad esse associate un rischio percentualmente maggiore rispetto ad altri prodotti finanziari.

In base ai documenti presentati dalla Consob risulta che rispetto al totale delle obbligazioni subordinate emesse dalle vecchie banche la percentuale dei clienti *retail* detentori è di circa l'1 per cento; di questi 10.559 clienti, 1.010 presentano una percentuale di concentrazione di obbligazioni subordinate detenute rispetto al proprio patrimonio superiore al 50 per cento, mentre 1.484 hanno una percentuale di concentrazione tra il 50 e il 30 per cento. Appare ragionevole che i primi possano essere oggetto di misure di indennizzo a carattere straordinario, mentre per gli altri la data di acquisto possa assumere un valore discriminante, anche per accertare eventuali violazioni della rete distributiva.

Va inoltre considerato in termini sistemici il valore delle obbligazioni bancarie subordinate detenute da clienti *retail*: rispetto al totale circolante per tutto il sistema bancario italiano di circa 32 miliardi di euro (giugno 2015) il valore delle obbligazioni subordinate delle quattro banche ammonta a 374 milioni di euro. Inoltre tale cifra va valutata nel contesto di una tendenza di riduzione del peso delle obbligazioni nei portafogli "amministrati" della clientela *retail*, rispetto, ad esempio, ai fondi comuni di investimento, seguendo un significativo spostamento delle forme di risparmio da strumenti obbligazionari a strumenti di risparmio gestito.

La stabilità

Alle conseguenze, rilevanti e importanti, della crisi economica sulla capacità reddituale delle banche e sull'accumularsi di crediti deteriorati si sono aggiunte, come avvenuto in più casi, strategie poco prudenti e di sottovalutazione del rischio: dal combinarsi dei due fattori è derivato l'aggravarsi del deterioramento degli attivi bancari. La Commissione prende atto che l'attività di vigilanza abbia prevenuto l'insorgere di una crisi profonda e generalizzata. Sull'efficacia dell'azione complessiva dell'istituto di vigilanza possono aver influito però elementi di contesto che si sono sovrapposti: di natura regolamentare, di mercato, di settore. Infatti, è vero che alla sollecitazione della Banca d'Italia il sistema ha risposto con risorse patrimoniali raccolte a partire dal 2008 per oltre 40 miliardi, per far fronte sia alle norme più stringenti, sia agli effetti della svalutazione dei crediti con i successivi accantonamenti. Ma va preso atto che neppure una supervisione continua e incisiva è in grado di prevenire l'insorgere di patologie, in un ambiente economicamente molto debole. La struttura di supervisione europea, i requisiti patrimoniali fissati dagli accordi di Basilea, l'intensa azione correttiva sui profili di *governance*, sulla misurazione del rischio, sui controlli interni, e poi la rinnovata analisi degli *stress test* - quindi, in sintesi, l'intera struttura regolamentare posta in essere per dare seguito al mandato internazionale di accrescere la stabilità e prevenire gli squilibri come quelli verificatisi nel 2008 -, sono calati in una realtà economica globalizzata che vede necessariamente la banca operare come un'impresa autonoma, che compie scelte di mercato, la cui conduzione e gestione ricade nella piena responsabilità degli amministratori. Il *bail-in*, il salvataggio interno, non è che la presa d'atto di tale mutato paradigma.

Laddove le banche non reagiscano alle richieste del supervisore, non adottino le misure indicate per riequilibrare i bilanci e tutelare effettivamente azionisti, creditori e depositanti, sarà la stessa vigenza del *bail-in* che muterà gli orientamenti degli azionisti e dei creditori: poiché i costi

finanziari della risoluzione ricadono anche sulle altre banche, sarà giocoforza inserire meccanismi di autotutela del sistema.

La Commissione ha potuto valutare la dinamica della vigilanza sulle quattro banche poste in risoluzione, ma anche su Monte dei Paschi di Siena, Carige, Popolare di Vicenza e Veneto Banca. Vale la pena ricordare, per quanto riguarda la Popolare di Vicenza e Veneto Banca, che l'ispezione della Banca d'Italia ha evidenziato che la banca non aveva dedotto dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte dei cospicui finanziamenti da essa erogati ai sottoscrittori delle sue azioni, come richiesto dalla regolamentazione prudenziale: si tratta di una circostanza emersa nel corso dell'ispezione, ma che configura una vera e propria rappresentazione falsata delle condizioni della banca. La norma è chiara e razionale: la sottoscrizione di azioni a fronte di un finanziamento della stessa società non può valere ai fini della vigilanza; se lo si fa si dà un'informazione inesatta alla vigilanza. Occorre chiedersi se tali evenienze siano o meno da riportare pubblicamente per dare conto agli azionisti e ai depositanti delle reali condizioni della banca.

Per le due ultime banche citate la Commissione prende atto dei mutati assetti proprietari con l'impegno finanziario diretto del Fondo Atlante, cioè un esito ben diverso dalla risoluzione.

I crediti deteriorati

La Commissione ha rilevato la grande attenzione posta dalle autorità di vigilanza, ed in particolare da quella europea, sulla formazione dei crediti deteriorati, sul peggioramento degli attivi, sulla esigenza di "ripulire i bilanci" dalle partite incagliate. Non vi è dubbio che occorra fare luce sul formarsi di tali condizioni che, in forma patologica e con percentuali rilevanti minano la stabilità degli intermediari. Infatti, anche la richiesta di accantonamenti per far fronte alle perdite rischia di indebolire la banca se fatta in tempi rapidi e per volumi eccessivi. Sicuramente lo strumento dello *stress test* costituisce un ausilio analitico di straordinario valore. Tuttavia va ribadito che la costruzione degli scenari avversi nei quali calare l'esercizio di *stress* può essere non neutro rispetto agli esiti.

In premessa va anche ribadita l'opinione che la verifica a livello europeo della qualità degli attivi bancari debba essere condotta con oggettiva valutazione delle differenti pratiche e delle diverse scelte operate dalle singole banche dei paesi membri. L'attenzione della vigilanza europea e nazionale su formazione e peso dei crediti deteriorati non può non essere accompagnata da un'analoga analisi degli effetti sul sistema bancario dell'utilizzo di strumenti derivati nei bilanci degli istituti di credito. In altri termini, la Commissione richiama l'esigenza di porre sullo stesso piano, ai fini della vigilanza, il rischio di credito e il rischio di mercato.

L'informazione del risparmiatore

Le questioni emerse nel corso delle audizioni investono due profili differenti ma connessi: la consapevolezza nelle scelte di investimento e di risparmio della clientela *retail* e la tutela giuridica dei clienti/risparmiatori.

L'opinione diffusa tra i gruppi parlamentari, ampiamente e autorevolmente sottolineata, è che la prima ed effettiva tutela del risparmio passa per una diffusa consapevolezza finanziaria: già nel 1921 Einaudi sosteneva che: "Sarebbe un gran male se la crisi di borsa spaventasse i risparmiatori contro tutti gli investimenti industriali; ma sarà un gran bene se li persuaderà che non esiste alcun impiego assolutamente sicuro e che essi hanno il dovere verso se stessi e verso il paese, il quale ha interesse agli impieghi oculati del privato risparmio, di studiare attentamente, con prudenza e senza ingordigia, le occasioni di impiego che di volta in volta si presentano". L'educazione e l'istruzione relativa ai più importanti concetti e strumenti degli investimenti finanziari e assicurativi è strategica, anche per favorire la trasmissione delle risorse private dal portatore in *surplus* alle imprese in *deficit*. La Commissione ha esaminato in sede consultiva il disegno di legge sulla cittadinanza economica rassegnando un parere in cui si condivide ampiamente l'impianto del disegno di legge.

In relazione alla tutela le prescrizioni della MiFID non sembrano essere state un presidio insormontabile, ma è anche vero che l'approccio di vigilanza in tema di trasparenza, essendo

selettivo sui soggetti e sulle aree di maggiore rischio, inevitabilmente non permette un controllo sulla totalità degli intermediari e su tutti i prodotti. Occorre registrare in tale ambito che la proposta di vietare la vendita alla clientela *retail* di particolari prodotti finanziari (come ad esempio le obbligazioni subordinate), che pure ha autorevoli sostenitori, risponde più a logiche emergenziali che ad una sistematica e coerente azione di "tutela" del risparmiatore (quasi che i vincoli siano più utili delle opportunità). Inoltre, le obbligazioni in generale rappresentano l'elemento che insieme ai depositi concorre a formare la raccolta complessiva delle banche. La vera sfida è quella di assicurare nei documenti informativi di emissione e in quelli di successiva vendita una rappresentazione efficace, sintetica, chiara e comprensibile dei fattori di rischio. La Commissione propone di verificare attentamente le condizioni oggettive che possono costituire il presupposto per abilitare le autorità competenti a vietare la vendita di tali prodotti.

La Commissione ha piena fiducia che i collocamenti eventualmente avvenuti in violazione della normativa vigente saranno sanzionati dalle autorità competenti e ritiene che l'azione della magistratura rappresenti il più valido ausilio per azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori delle banche coinvolte. Non può sfuggire il dubbio che le reti di vendita abbiano dovuto rispondere a indirizzi dei vertici, e che quindi sia a quel livello che vada ricercata una responsabilità, fermo restando che il dolo, la malafede o l'imperizia costituiscono elementi di responsabilità personale.

Conclusioni

Si confermano la resilienza del sistema bancario (e cioè la capacità di assorbimento degli *shock*) e la sua complessiva solidità, e tuttavia la Commissione ritiene che esistano criticità che rischiano di determinare una contagiosa fragilità del sistema: la quale cosa, unita alla sua strategicità rispetto all'economia reale costituisce la vera questione che sta di fronte al legislatore. La ripresa di redditività in percentuali adeguate è stimata molto debole; i processi di aggregazione e rafforzamento patrimoniale sono ancora in corso; l'attività creditizia è al momento poco profittevole poiché assorbe molto capitale nonostante le operazioni straordinarie di mercato della BCE; i tassi di interesse sono negativi (ancorché ci sia una previsione di un'inversione di tendenza); gli investimenti necessari a riorganizzare la gestione per ridurre costi operativi sono ingenti.

L'economia italiana ha assoluto bisogno di intermediari finanziari solidi, patrimonializzati, efficienti e orientati al mercato, ma nello stesso tempo il finanziatore principale del sistema e cioè il risparmiatore deve potersi fidare della banca.

Quindi, alla prospettiva dell'efficienza e della stabilità si sovrappone, per essere forse anche prevalente, quella della tutela effettiva del risparmio, che passa dalla gestione corretta, da comportamenti non opportunistici, dalla trasparenza assoluta e dall'informazione chiara e precisa sui rischi.

La prima ed essenziale provvista delle banche è la fiducia nel sistema, che risulta più importante del costo del denaro o della solvibilità: essa è un prerequisito strutturale e necessario; come è a tutti noto, l'attività bancaria risponde ad un modello codificato in cui solo una minima parte dei depositi bancari viene tenuta di riserva, disponibile nel caso in cui i correntisti chiedano la restituzione dei depositi. La restante parte è utilizzata per finanziare imprese e famiglie, nel presupposto della piena disponibilità degli stessi fondi. Il dato intertemporale e fiduciario è l'unico fattore che regge l'intera impalcatura.

La Commissione ritiene opportuno in tale contesto definire l'esame dei disegni di legge istitutivi di una commissione di inchiesta, ritenendo necessario operare al contempo sui seguenti filoni:

- modificare le regole di trasparenza e della MiFID nel senso di ampliare la tutela automatica dei clienti attraverso il ricorso a celeri procedure stragiudiziali; introdurre strumenti informativi sintetici sul rischio dell'investimento (compresi i depositi e i conti correnti) con un sistema semplice ed elementare di comunicazione del grado di rischio. Rendere le prassi di vigilanza più incisive e tempestive.

· attivare il sistema unico di assicurazione dei depositi, accelerare l'unione dei mercati finanziari, ridurre drasticamente lo *stock* dei crediti deteriorati e introdurre nuove norme per evitare il loro accumulo.

· operare sul fronte europeo per recuperare margini di manovra su due fronti: l'applicazione del *bail-in* e la disciplina degli aiuti di Stato in merito agli interventi di risoluzione o preventivi rispetto alle crisi. Il confronto europeo ha risentito della volontà di accettare i termini imposti dalle autorità comunitarie, pur nella consapevolezza che anche sul fronte bancario è necessaria una più incisiva focalizzazione dell'interesse nazionale e degli strumenti per tutelarlo. Come detto, inoltre, l'Italia ha pagato le conseguenze di una vigilanza europea che si è concentrata molto sul rischio di credito e troppo poco su quello di mercato.

Infine la Commissione esprime un giudizio positivo per l'adozione di misure volte a ridurre i tempi di recupero dei crediti e a sostenere i risparmiatori coinvolti dalle crisi bancarie.

L'indagine conoscitiva si è giovata dell'apporto di esponenti della magistratura che, sia in ambito civile sia in ambito penale, hanno fornito preziose indicazioni sulle forme patologiche che affliggono il sistema, tali da attivare l'intervento della magistratura ordinaria. Lo scopo dell'inchiesta parlamentare, va ribadito, non è quello di sovrapporsi o di sostituire l'azione della magistratura: la Commissione esprime il convincimento che il riferimento costituzionale ai poteri della stessa indica gli strumenti ad essa assegnati e non certamente la ricerca di singole responsabilità e l'irrogazione di sanzioni. L'intento è quello di dotare il Parlamento, come previsto dalla Costituzione, di uno strumento volto a identificare le strade legislative, amministrative e di prassi più adeguate nella materia di interesse generale della tutela del risparmio e dell'attività creditizia e finanziaria.

D'altro canto, è rimessa al legislatore la potestà di disciplinare i confini e i limiti rispettivi tra inchiesta e magistratura inquirente nell'acquisizione e nell'utilizzo delle informazioni, nella collaborazione istituzionale e nello scambio delle stesse.

Ferma restando quindi la validità delle assunzioni su esposte in esito all'indagine conoscitiva svolta, una volta identificato l'oggetto del sistema creditizio nel suo complesso, gli indirizzi da seguire nell'attività dell'inchiesta potrebbero essere:

1. L'analisi della gestione delle banche a fronte degli scenari aperti in Italia dalla crisi finanziaria e del debito sovrano;
2. Le modalità di raccolta della provvista e gli strumenti utilizzati;
3. La remunerazione dei *manager* e degli azionisti;
4. Il collocamento presso il pubblico dei prodotti finanziari con particolare riferimento alle obbligazioni bancarie, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale;
5. Le forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo e la diffusione di pratiche scorrette di abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri strumenti finanziari della banca, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale;
6. La struttura dei costi, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione;
7. Le forme, le modalità e gli obiettivi della vigilanza sulle banche per quanto riguarda sia la stabilità del sistema sia la trasparenza.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 24 GENNAIO 2017
430^a Seduta (pomeridiana)
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Baretta.

La seduta inizia alle ore 15,40.

SULL'ESAME DEL DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI DEL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO ITALIANO E LA TUTELA DEL RISPARMIO, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA VIGILANZA, LA RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA GARANZIA DEI DEPOSITI EUROPEE

Il presidente Mauro Maria MARINO ricorda che la scorsa seduta il senatore Carraro aveva avanzato la proposta di posticipare l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, previsto nelle sedute notturne già convocate per la corrente settimana, dando la precedenza all'esame del disegno di legge n. 2629 di conversione del decreto-legge sul sistema creditizio. Ritiene che tale proposta sia valutabile a condizione che ci sia l'unanimità dei Gruppi parlamentari. La senatrice BOTTICI (M5S) pur dichiarandosi a favore di un breve rinvio dell'esame del documento, ricorda l'impegno assunto ad iniziare l'esame dei disegni di legge volti ad istituire una commissione d'inchiesta sul sistema bancario.

Il senatore SCIASCIA (FI-PdL XVII) condivide la proposta del senatore Carraro, auspicando altresì che l'esame del decreto-legge sia avviato in Assemblea a partire da mercoledì 1° febbraio.

Il senatore TOSATO (LN-Aut) si esprime a favore della proposta del senatore Carraro.

Il senatore Gianluca ROSSI (PD) concorda con la proposta del senatore Carraro, fermo restando l'impegno della maggioranza a concludere l'esame del documento entro il 31 gennaio.

Concordano successivamente con la proposta del senatore Carraro i senatori VACCIANO (Misto), ZELLER (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE) e BONAIUTI (AP (Ncd-CpI)).

Il PRESIDENTE prende atto dell'orientamento unanime e comunica che l'esame del documento proseguirà nella prossima settimana, invitando comunque i Gruppi a far pervenire osservazioni e proposte al fine di concludere l'esame nei tempi concordati.

FINANZE E TESORO (6^a)
GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2017
436^a Seduta (pomeridiana)
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europei: seguito dell'esame del documento conclusivo

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 19 gennaio.

Il senatore D'ALI' (FI-PdL XVII) affida alla valutazione del presidente relatore una serie di osservazioni scritte in merito al documento già illustrato nella scorsa seduta, riferite esclusivamente alle conclusioni dello stesso, mentre preannuncia un intervento più articolato in merito alle valutazioni contenute nelle premesse dello stesso documento.

Il senatore TOSATO (LN-Aut) analogamente consegna alla Presidenza un documento relativamente alle richieste di modifica della propria parte politica. Rileva, in linea generale, che le valutazioni espresse come sintesi dell'indagine conoscitiva presentano un carattere sostanzialmente contraddittorio con la proposta di avviare l'inchiesta parlamentare, poiché troppo caute rispetto alle manchevolezze del sistema in generale e della vigilanza in particolare.

A giudizio della senatrice BOTTICI (M5S) il documento conclusivo presenta una chiara contraddizione tra le conclusioni - di sostegno all'inizio dell'inchiesta parlamentare - e le osservazioni di riepilogo dell'indagine, che sono sostanzialmente assolutorie della vigilanza e troppo assertive rispetto alla solidità del sistema bancario. Dal proprio punto di vista è essenziale concentrare l'attenzione solo sulla parte conclusiva del documento ed indicare come obiettivo principale l'introduzione di modifiche legislative in grado di colpire le varie tipologie di reati che si

manifestano nell'attività bancaria, stante il blando regime sanzionatorio vigente. Una scelta siffatta darebbe anche un segnale di trasparenza e chiarezza in grado anche di attirare investimenti in Italia. Il senatore D'ALI (*FI-PdL XVII*) dettaglia più analiticamente le proprie osservazioni di merito sul documento proposto dal relatore, ritenendo errato giustificare la crisi bancaria con la stagione dei bassi tassi di interesse, poiché è proprio tale condizione a rendere meno rischiosa l'attività creditizia.

Ritiene inoltre che l'affermazione circa la strategicità del decreto-legge n. 237 sia in contraddizione con il suo carattere, dichiaratamente eccezionale e straordinario: diversamente si dovrebbe arguire che il decreto-legge ha l'ambizione di riaprire una stagione di ripubblicizzazione del settore creditizio. Per quanto riguarda la vigilanza, emerge una scelta del relatore di estrema cautela e di scarsa incisività che non ritiene di condividere. Inoltre, per quanto riguarda il capitolo sulla trasparenza le affermazioni contenute nel documento sembrano, da un lato, assolvere pienamente la Consob e, dall'altro, addossare ogni responsabilità ai risparmiatori. Con tale affermazione si rischia di affiancare alla sfiducia generalizzata nel sistema bancario anche quella verso le autorità di vigilanza. Esprime poi la propria contrarietà alla differenziazione tra rischio di mercato e rischio di credito sottolineata dalla relazione.

Il presidente Mauro Maria MARINO interloquisce contestualizzando tale differenziazione rispetto alla valutazione del peso relativo dei crediti deteriorati e dei titoli derivati.

Il senatore D'ALI (*FI-PdL XVII*) riprende il proprio intervento, in merito al divieto di vendita delle obbligazioni subordinate e ritiene che esso non sia aderente alla libertà dei mercati, convenendo sulla necessità di una attenta disciplina. Conclusivamente ritiene che il documento possa essere un utile strumento per orientare le competenze della Commissione d'inchiesta, ma sollecita il relatore ad evitare affermazioni e osservazioni che ne possano anticipare le conclusioni.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) sottolinea positivamente il carattere propedeutico dell'indagine conoscitiva rispetto all'inchiesta parlamentare, come correttamente esposto nel documento conclusivo, in modo tale da sgombrare il campo dalla fittizia contrapposizione tra i sostenuti dell'uno e dell'altro strumento. A suo parere, la lunga profonda crisi economica ha inciso pesantemente sui bilanci delle banche costituisce un fattore determinante per la formazione della massa dei crediti deteriorati.

Per quanto riguarda la vigilanza apprezza il tono istituzionale del documento in esame, ribadendo l'opinione che l'autorevolezza e il prestigio delle istituzioni di vigilanza rappresentano un patrimonio del Paese. D'altro canto, ciò non impedisce di comprendere a fondo le ragioni della crisi indicando con chiarezza responsabilità e errori compiuti dai singoli anche sul fronte del controllo e della vigilanza. Conclude rilevando come alla sfiducia nell'operato delle banche non si accompagni una riduzione dei depositi e della propensione al risparmio.

La senatrice BONFRISCO (*CoR*) condivide il richiamo al senso delle istituzioni del senatore Carraro e tuttavia ritiene che il tentativo del relatore di assicurare sulla tenuta complessiva del sistema bancario anticipi di gran lunga conclusioni e affermazioni che vanno necessariamente rimesse all'esito dell'inchiesta parlamentare. Inoltre, se il sistema fosse stato così solido e patrimonializzato non ci sarebbe stata nessuna esigenza di intervenire, come da ultimo ha fatto il Governo con il decreto-legge n. 237. Pertanto, pur consapevole della delicatezza della questione, sollecita una più chiara presa di posizione sulla vigilanza del sistema anche in riferimento all'attività degli organismi europei, attesa la condivisione di un giudizio critico verso le analisi e le prescrizioni da essi compiute che hanno penalizzato pesantemente le banche italiane. Condivide quindi la richiesta di non anticipare valutazioni e giudizi che saranno affidati alla Commissione d'inchiesta e suggerisce di aggiungere una specifica osservazione su ruolo avuto dalle agenzie di *rating* nell'ingigantire il rischio Paese e nell'indebolire le banche italiane.

Il senatore VACCIANO (*Misto*), dopo aver condiviso le osservazioni dei senatori D'Alì e Bonfrisco, apprezza il capitolo del documento relativo alla trasparenza, ma rileva il carattere sostanzialmente assolutorio sia del comportamento delle banche che della vigilanza, in chiara contraddizione con la istituzione di una Commissione d'inchiesta. Al di là degli strumenti

sanzionatori o di intervento affidati a Banca d'Italia e Consob, suggerisce di focalizzare l'attenzione sulla loro capacità di incidere effettivamente a tutela del risparmio.

Il presidente Mauro Maria MARINO, riservandosi di valutare le specifiche proposte di modifica e prendendo atto dell'ampiezza del dibattito svolto, rileva come l'affermazione circa la resilienza e solidità del sistema corrisponde alla sua convinzione che tale condizione sia incontestabile, pur nella chiara consapevolezza che le fragilità di singoli istituti possono trasmettersi, con effetto domino, all'intero sistema. Ragioni per cui, non individua una incoerenza tra le premesse - descrittive di quanto emerso nel corso dell'indagine - e la istituzione della Commissione d'inchiesta. Condivide peraltro la sollecitazione a preservare le istituzioni in quanto tali da giudizi sommari e valutazioni affrettate concentrando l'attenzione sulla individuazione delle criticità e delle problematiche della vigilanza, sia sotto il profilo della trasparenza sia sotto il profilo della stabilità. Preannuncia quindi che la valutazione delle singole osservazioni potrà tradursi in una proposta di sintesi da esaminare nelle successive sedute.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,05.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 1° FEBBRAIO 2017
441^a Seduta (antimeridiana)
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 9,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: seguito dell'esame del documento conclusivo

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 26 gennaio.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) illustra una nuova proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo, modificata ed integrata con le osservazioni formulate e suggerite dai Gruppi parlamentari, pubblicata in allegato al resoconto. In particolare è stata specificata la natura delle osservazioni contenute nella parte descrittiva delle condizioni del sistema bancario italiano rispetto alle considerazioni conclusive in merito all'istituzione di una commissione di inchiesta.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) sottolinea che l'atteggiamento della propria politica circa il documento in titolo dipenderà anche dalla volontà della maggioranza di porre la questione di fiducia sul decreto-legge n. 237.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,20.

**NUOVO SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO
PROPOSTO DAL RELATORE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI
DEL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO ITALIANO E LA TUTELA DEL
RISPARMIO, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA VIGILANZA, LA RISOLUZIONE
DELLE CRISI E LA GARANZIA DEI DEPOSITI EUROPEE**

Premessa

L'indagine conoscitiva ha coperto un periodo temporale nel quale la persistente fragilità di alcuni istituti di credito ha affievolito la capacità del sistema bancario di riattivare la politica del credito e di avviare il superamento degli elementi strutturali che ne minano la redditività e, nel medio periodo, la stabilità, vale a dire la riduzione dei margini per il basso livello dei tassi di interesse, il volume complessivo dei crediti deteriorati, una struttura dei costi di gestione molto pesante, a fronte della rilevante evoluzione tecnologica in atto.

Decisioni autonome di alcuni istituti di chiedere al mercato la partecipazione all'aumento del capitale e di definire piani di cessione dei crediti deteriorati sono state accompagnate dal tentativo di indirizzare risorse private verso le banche con maggiori difficoltà. Alla fine del 2016 la decisione del Governo di attivare garanzie pubbliche a sostegno della liquidità e della patrimonializzazione pone un ulteriore tassello nella strategia complessiva di sostegno al sistema. Lo scenario è stato caratterizzato anche dall'entrata in vigore della normativa europea che ha disposto vincoli normativi e procedurali in tema di vigilanza unica, meccanismo di risoluzione delle crisi e aiuti di stato in materia bancaria che si ricomprendono all'interno dell'Unione bancaria.

L'indagine conoscitiva ha preso avvio a gennaio 2016 dalla volontà della Commissione di conoscere analiticamente gli scenari nei quali inserire l'attività di inchiesta parlamentare che tutti i Gruppi hanno ritenuto di proporre con numerose iniziative, sia di commissione monocamerale sia di commissione bicamerale, con uno spettro di indagine molto differenziato per l'oggetto e la natura dell'inchiesta.

L'analisi che si presenta mette in evidenza gli aspetti di maggiore rilevanza sottolineati nel corso dell'indagine ai fini citati, cui seguono delle considerazioni conclusive. Appare opportuno peraltro sottolineare una premessa metodologica: dati e indicazioni presenti nella parte descrittiva derivano in massima parte dalla documentazione acquisita e dal confronto svolto in Commissione in fase istruttoria; viceversa, le considerazioni conclusive presentano un profilo più squisitamente politico e vanno ricondotte a valutazioni che superano o non necessariamente collimano con i dati raccolti nel corso dell'indagine.

Il sistema bancario: un breve quadro di sintesi

Come emerge dalle audizioni, in Italia, come per l'insieme dell'area dell'euro, la crescita dei prestiti bancari rimane modesta, ma è in graduale ripresa. I dati di febbraio 2016 per l'area dell'euro mostrano che i prestiti alle famiglie aumentano del 2,3 per cento sui dodici mesi, mentre quelli alle società non finanziarie sono ancora in lieve calo, del -0,2 per cento. In Italia i prestiti alle famiglie sono cresciuti, sui dodici mesi, dell'1,4 per cento a fine febbraio 2016 (contro il -0,1 per cento di un anno prima), mentre i prestiti alle società non finanziarie registrano il -0,2 per cento sui dodici mesi (il -2,6 per cento un anno prima). La modesta crescita del credito riflette fattori dal lato sia della domanda sia dell'offerta. Un segnale positivo proviene dall'indagine della BCE sul credito bancario, secondo cui le politiche di prestito delle banche stanno diventando più espansive, sia nell'area dell'euro che in Italia.

È importante osservare che il rafforzamento dei bilanci bancari non ha impedito una ripresa dell'offerta di credito e della crescita economica in generale. Questo vale per l'area dell'euro e anche, in misura minore, per l'Italia. Il rafforzamento della posizione patrimoniale delle banche, quindi, non ha generato una stretta creditizia, come alcuni temevano. Il meccanismo di offerta del credito sta operando, anche se a un ritmo lento. L'orientamento espansivo della politica monetaria della BCE, ben lungi dall'essere discordante rispetto alla strategia di vigilanza della BCE, ha

facilitato il comune conseguimento dei due risultati, come emerge dall'intervento del rappresentante del Consiglio di sorveglianza.

Le dimensioni complessive dei bilanci degli enti creditizi significativi italiani sono rimaste pressoché stabili nel 2015. In Italia gli attivi bancari consistono perlopiù di prestiti diretti e anticipi. A fine 2015 i prestiti alle società non finanziarie costituivano il 46 per cento del portafoglio totale, mentre quelli alle famiglie il 28 per cento. Rispetto alle loro controparti dell'area dell'euro, le banche significative italiane detengono in portafoglio una quota relativamente cospicua di prestiti a società non finanziarie.

Alcuni timidi progressi si osservano anche per la redditività delle banche, che è rimasta per diversi anni su livelli storicamente bassi. Le banche significative italiane, in aggregato, sono tornate a generare profitti nel 2015, dopo le perdite del 2014. Ma la redditività del capitale resta bassa, al 2,7 per cento nel 2015, anche rispetto alla media dell'area dell'euro, pari al 4,4 per cento. Si tratta di medie: alcune banche italiane continuano a non essere redditizie. La scarsa redditività in Italia riflette in prevalenza il forte impatto negativo degli accantonamenti costituiti per le perdite sulle cospicue consistenze di crediti deteriorati (gli NPL), benché le svalutazioni siano diminuite. Anche i costi operativi relativamente elevati incidono sui profitti bancari.

La vigilanza

L'indagine conoscitiva ha confermato che l'impianto giuridico della vigilanza per finalità, che va fatta risalire alle modifiche introdotte a metà degli anni 2000, fondata sulla differenza e sulla equiparazione tra stabilità e trasparenza quali beni pubblici da tutelare per il controllo e la regolazione in materia creditizia e finanziaria e l'affidamento dei essi a due autorità Banca d'Italia e Consob, presenta degli indubbi pregi per la specializzazione nei meccanismi di vigilanza, controllo e tutela, - anche rispetto a scelte compiute in altri ordinamenti che hanno accentrato in un unico organismo la vigilanza creditizia - ma rimette alla valutazione delle stesse autorità la composizione di elementi di possibile contrasto e frizione laddove i beni tutelati possono presentare antinomie. In linea teorica, la riservatezza delle informazioni sulle condizioni economico-finanziarie di banche e intermediari risulta essenziale, anche per evitare fenomeni di vendite incontrollate o ritiro dei depositi. Ma, contemporaneamente, la conoscenza delle effettive condizioni di una banca e di un intermediario, che pure si riflette anche nell'andamento dei valori di mercato, costituisce un presidio fondamentale per gli investitori, specie per quelli *retail*, e per la gestione ordinata e tutelata del risparmio.

Il sistema di vigilanza bancaria, come è noto, si articola attualmente su due livelli. Spettano alla Banca centrale europea e al personale della Banca d'Italia compiti di vigilanza sui gruppi bancari italiani "rilevanti" attraverso la valutazione periodica della loro situazione economico-patrimoniale, la verifica del rispetto delle regole prudenziali, l'adozione degli interventi di vigilanza eventualmente necessari, l'effettuazione degli *stress test*. La vigilanza sulle banche ed i gruppi bancari "non rilevanti" è invece materialmente condotta dalla Banca d'Italia in un'ottica di supervisione unitaria guidata dagli orientamenti e dalle istruzioni generali impartite dalla BCE. La vigilanza bancaria si estende ad altri operatori del mercato finanziario: le società di intermediazione mobiliare (SIM), le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV), gli intermediari finanziari, gli istituti di moneta elettronica (IMEL). La vigilanza bancaria nei confronti di questi operatori si focalizza sulla coerenza degli assetti organizzativi, sulla qualità della gestione, del controllo dei rischi, sull'adeguatezza del patrimonio a fronteggiare eventuali perdite, sulla trasparenza e sulla correttezza nei confronti della clientela.

La vigilanza della Consob si esercita sui soggetti che operano sul mercato mobiliare, in particolare nei confronti degli emittenti di prodotti finanziari e degli intermediari. La vigilanza nei confronti degli emittenti è finalizzata a verificare la qualità dell'informativa resa al mercato da parte di chi confeziona il prodotto finanziario; la verifica sugli intermediari si propone di controllare che questi operatori agiscano correttamente e quindi perseguano l'interesse del cliente assicurando trasparenza sui rischi dell'investimento.

Le questione della conoscenza delle reali condizioni economico-finanziarie delle banche e degli intermediari è divenuta poi ancora più pressante una volta entrata in vigore la disciplina della gestione delle crisi e i diversi strumenti da essa previsti che arrivano alla risoluzione bancaria, attraverso operazioni di ripartizione degli oneri e di salvataggio interno, non senza aver esperito la patrimonializzazione precauzionale; la previsione del *burden sharing* e del *bail-in*, apre una prospettiva diversa rispetto al passato circa la rischiosità dell'investimento, anche nel caso di prodotti e servizi che, per natura intrinseca e per diffusione, come il deposito di conto corrente, non era mai stato oggetto di tale valutazione. La conoscenza *ex ante* del grado di rischiosità del deposito bancario e, in generale della banca, in quanto impresa soggetta a fallimento senza intervento pubblico, è uno degli elementi di forte discontinuità con il passato che chiama in causa sia il legislatore sia gli organi di vigilanza. Tale affermazione riveste un carattere generale di valutazione della tenuta di un banca, pur sapendo che la tutela dei depositi fino a 100.000 euro è incontestabilmente confermata anche nel nuovo quadro giuridico. Infatti gli strumenti che l'istituto di vigilanza aveva potuto utilizzare finora, in caso di difficoltà di una banca, ben si conciliavano con una valutazione caso per caso della opportunità di veicolare informazioni sulle condizioni della crisi e le sue dimensioni; nello stesso tempo, non era immediatamente diffusa la percezione delle difficoltà da parte della generalità dei depositanti, essendo data per scontata la tutela dei depositanti e dei creditori. Inoltre negli scenari nuovi e diversi aperti con la crisi del debito sovrano e la profondità della crisi economica, la ricollocazione guidata dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'economia delle banche in crisi ha incontrato ostacoli insormontabili per le condizioni generali del mercato.

Le banche poste in risoluzione

La Commissione prende atto che l'applicazione delle disposizioni relative alla risoluzione delle crisi bancarie, ai sensi della direttiva BRRD, recepita a novembre 2015, ha avuto lo scopo di evitare interruzioni nei servizi essenziali resi dalle banche (ad esempio erogazione di finanziamenti e raccolta di depositi) e di ripristinare condizioni di sostenibilità economica delle parti sane delle banche. In altri termini, come già sostenuto dal Governo in occasione dell'esame del decreto-legge n. 183 del 2015 poi confluito nella legge di stabilità per il 2016, è stato opportuno agire prima della data di entrata in vigore della BRRD e sottrarre le banche alla procedura ordinaria di liquidazione, essendo esse già commissariate. Nel novembre del 2015, per una serie di fattori concomitanti la cui valutazione ad oggi non appare utile ai fini dell'indagine, si è posta un'alternativa tra la scelta compiuta e la liquidazione, che avrebbe comportato costi complessivi per 12 miliardi, interrotto tutte le linee di credito con immediata richiesta di rientro agli affidati, il licenziamento dei dipendenti e effetti rilevanti su specifici mercati territoriali su cui si ha la concentrazione delle criticità.

Ad un anno di distanza, la strada scelta per affrontare la crisi di banche di maggiore peso relativo rispetto al sistema bancario italiano, muta la scala dell'intervento, ma non affievolisce il senso delle questioni poste.

Appaiono meritevoli di considerazioni le osservazioni di contesto esposte nel corso dell'audizione del dottor Nicastro, in qualità di presidente delle banche nate dopo la risoluzione, secondo il quale il dissesto delle quattro banche derivava da vari fattori: la perdita di conoscenza delle reali condizioni dei prenditori del credito per la tendenza a concedere credito in contesti territoriali estranei; scelte aziendali talora discutibili, con attenuata efficacia degli organi di controllo; stretta connessione dei quattro istituti di credito con attività immobiliari che avevano subito fortissime perdite per la crisi economica e ingenerato diffusi fenomeni di sovraindebitamento. Un ulteriore elemento ha inciso in maniera significativa: la lentezza dei tempi di recupero delle sofferenze e degli incagli, anche se tale circostanza non ha rappresentato un elemento peculiare delle banche in risoluzione. In altri termini, la profonda erosione di redditi, di utili, di patrimonio che ha colpito l'economia reale si è riflessa in maniera incisiva anche sui bilanci delle quattro banche; ma, nello stesso tempo, comportamenti e gestioni non corretti o "discutibili" hanno indebolito le banche che sono state commissariate.

Ampliando il punto di vista all'intero comparto, le modalità di erogazione del credito con una sottovalutazione del rischio, la differenziazione tra prenditori con scelte non sempre correlate a fattori squisitamente economico-finanziari, bensì a elementi di relazione, si sono rivelati penalizzanti.

L'intervento del Governo ha rappresentato l'applicazione parziale del meccanismo introdotto dalla direttiva BRRD e cioè la "risoluzione": essa ha comportato, per ciascuna delle quattro banche, la costituzione di un nuovo soggetto, con capitale versato dal fondo finanziato da altre banche, l'azzeramento del valore delle azioni, l'azzeramento dei crediti degli obbligazionisti subordinati, la svalutazione delle sofferenze. Dopo tale intervento le nuove banche sono state poste sul mercato. Gli organi direttivi delle nuove banche hanno annunciato azioni di responsabilità contro i precedenti amministratori per un valore complessivo di *petitum* di 1 miliardo.

La trasparenza

Dall'indagine è emerso che le banche hanno utilizzato estesamente l'emissione di obbligazioni subordinate per la raccolta di provvista. Dal 2006, per effetto della legge sul risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262), l'offerta al pubblico di obbligazioni bancarie è sottoposta alla previa pubblicazione di un prospetto informativo, approvato dalla Consob e soggetto ad integrazione con un supplemento per fatti sopravvenuti prima della chiusura dell'offerta. In materia di trasparenza, la regolamentazione europea si fonda sulla direttiva MiFID, ma tra la comunicazione del luglio 2013 della Commissione europea e il dicembre 2015 si sono succedute varie prese di posizione dell'ESMA circa le pratiche di vendita di prodotti complessi, cui la Consob ha dato seguito con proprie deliberazioni. Dal 2013 i prospetti riguardanti le obbligazioni subordinate sono stati integrati con apposite informazioni con uno specifico fattore di rischio. Allo stesso modo, anche i prospetti approvati dalla Consob relativi a prodotti non azionari potenzialmente assoggettabili alla procedura di risoluzione bancaria ai sensi della direttiva BRRD sono stati integrati. Successivamente alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 2015, per il recepimento della direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie, il fattore di rischio derivante da tale innovazione legislativa è stato integrato nei prospetti informativi. In altri termini, il carattere di rischiosità assunto dalle obbligazioni subordinate anche per effetto delle nuove disposizioni sembrerebbe essere stato metabolizzato a livello di prescrizioni di vigilanza e di enti di controllo. Viceversa, per una quota di obbligazioni vendute successivamente il fattore di rischio non sempre è stato adeguatamente sottolineato nel momento della vendita ai clienti *retail*. Il nuovo quadro regolamentare ha introdotto un principio di responsabilità dei sottoscrittori di titoli azionari e obbligazioni bancarie, il cui funzionamento è condizionato dalla valutazione effettiva dei rischi delle banche. Tuttavia appare evidente che gli attuali strumenti informativi e le regole di comportamento di chi offre investimenti ai clienti *retail* hanno mostrato limiti che devono essere superati, poiché non c'è più la garanzia implicita del ripiano pubblico delle perdite. Tale affermazione non è revocata in dubbio dall'emanazione del decreto-legge n. 237 del 2016: la predisposizione di garanzie e risorse pubbliche rafforza e non attenua la rigida prescrizione di tutela dei risparmiatori e degli investitori.

Dall'esame dei prospetti relativi alle obbligazioni subordinate delle banche poste in risoluzione emerge con chiarezza che solo dopo l'entrata in vigore della direttiva BRRD le informazioni sul rischio di perdita parziale o totale dell'investimento sono state inserite; dal che discende la affermazione che lo strumento del *bail-in* doveva necessariamente essere applicato solo alle nuove emissioni. La Commissione ritiene che le informazioni esposte nei prospetti siano adeguate e complete, ma occorre migliorarne il carattere sotto il profilo dell'immediatezza della percezione e della chiarezza espositiva, evitando di ricorrere a riferimenti normativi o indicazioni legislative o ad acronimi di difficile comprensione, anche mediante l'utilizzo di elementi grafici sintetici. Inoltre, l'analisi delle azioni poste in essere dalla Consob sui prodotti finanziari "illiquidi" - e cioè strumenti finanziari la cui vendita è soggetta a condizioni che possono incrementare il rischio di perdite all'atto della cessione, tra i quali sono annoverate le obbligazioni bancarie in generale - non sembra far emergere particolari negligenze nel predisporre indicazioni valide per regolare la condotta degli

intermediari. La Commissione rileva che la Consob, nel dicembre del 2014, in relazione ad alcune tipologie di prodotti finanziari definibili sinteticamente "complessi" - tra i quali vanno annoverate le obbligazioni subordinate - aveva raccomandato agli intermediari di astenersi dal suggerirne o consigliarne la vendita alla clientela *retail*. Ad integrazione di tale indicazione nel 2015, dopo l'entrata in vigore della BRRD, la Consob ha emanato una comunicazione che chiede agli intermediari di riconsiderare le procedure per formulare i giudizi di adeguatezza e di appropriatezza degli investimenti con particolare riferimento alla concentrazione degli stessi rispetto al patrimonio dell'investitore. Come è noto, la verifica del rispetto di tale criterio di concentrazione potrebbe assumere un valore decisivo nella valutazione del diritto al rimborso per gli obbligazionisti subordinati oggetto della riduzione di valore delle quattro banche. Va peraltro tenuto presente che la MiFID 2 (che entrerà in vigore il 1 gennaio 2018) assegna alle autorità di vigilanza il potere di *product intervention* che arriva fino al divieto sia di vendita sia di alcune pratiche commerciali. Inoltre l'ESMA, sempre in un'ottica MiFID 2, ha vietato la distribuzione di prodotti finanziari complessi, tra cui sono ricompresi anche gli strumenti di debito assoggettabili alla Direttiva BRDD attraverso la modalità di mera esecuzione di ordini senza filtro da parte dell'intermediario (*execution only*).

Nella specifica vicenda delle banche Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Chieti, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, va tenuto presente che esse sono state poste in amministrazione straordinaria a partire dal maggio 2013; dopo il commissariamento nessuna ha emesso obbligazioni subordinate o nuove azioni; durante il periodo successivo al commissariamento non sono pervenute alla Consob segnalazioni in merito ad irregolarità nella prestazione dei servizi di investimento. Il 70 per cento delle obbligazioni subordinate emesse dalle banche in risoluzione è stato emesso prima del 2008, cioè prima del manifestarsi della crisi finanziaria globale, epoca durante la quale le obbligazioni bancarie, come detto in precedenza, non erano assistite nella vendita da presidi particolari, non essendo ad esse associate un rischio percentualmente maggiore rispetto ad altri prodotti finanziari.

In base ai documenti presentati dalla Consob risulta che rispetto al totale delle obbligazioni subordinate emesse dalle vecchie banche la percentuale dei clienti *retail* detentori è di circa l'1 per cento; di questi 10.559 clienti, 1.010 presentano una percentuale di concentrazione di obbligazioni subordinate detenute rispetto al proprio patrimonio superiore al 50 per cento, mentre 1.484 hanno una percentuale di concentrazione tra il 50 e il 30 per cento.

Va inoltre considerato in termini sistemici il valore delle obbligazioni bancarie subordinate detenute da clienti *retail*: rispetto al totale circolante per tutto il sistema bancario italiano di circa 32 miliardi di euro (giugno 2015) il valore delle obbligazioni subordinate delle quattro banche ammonta a 374 milioni di euro. Inoltre tale cifra va valutata nel contesto di una tendenza di riduzione del peso delle obbligazioni nei portafogli "amministrati" della clientela *retail*, rispetto, ad esempio, ai fondi comuni di investimento, seguendo un significativo spostamento delle forme di risparmio da strumenti obbligazionari a strumenti di risparmio gestito.

La stabilità

Alle conseguenze, rilevanti e importanti, della crisi economica sulla capacità reddituale delle banche e sull'accumularsi di crediti deteriorati si sono aggiunte, come avvenuto in più casi, strategie poco prudenti e di sottovalutazione del rischio: dal combinarsi dei due fattori è derivato l'aggravarsi del deterioramento degli attivi bancari. La Commissione non nega che l'attività di vigilanza abbia contribuito a prevenire l'insorgere di una crisi profonda e generalizzata. Sull'efficacia dell'azione complessiva dell'istituto di vigilanza possono aver influito però elementi di contesto che si sono sovrapposti: di natura regolamentare, di mercato, di settore. Infatti, è vero che alla sollecitazione della Banca d'Italia il sistema ha risposto con risorse patrimoniali raccolte a partire dal 2008 per oltre 40 miliardi, per far fronte sia alle norme più stringenti, sia agli effetti della svalutazione dei crediti con i successivi accantonamenti. Una supervisione continua e incisiva potrebbe essere in grado di prevenire l'insorgere di patologie, anche in un ambiente economicamente molto debole, ma non appare ragionevole affidare esclusivamente ad essa la prevenzione totale di crisi i cui fattori

sono molteplici e di diversa natura. La struttura di supervisione europea, i requisiti patrimoniali fissati dagli accordi di Basilea, l'intensa azione correttiva sui profili di *governance*, sulla misurazione del rischio, sui controlli interni, e poi la rinnovata analisi degli *stress test* - quindi, in sintesi, l'intera struttura regolamentare posta in essere per dare seguito al mandato internazionale di accrescere la stabilità e prevenire gli squilibri come quelli verificatisi nel 2008 -, sono calati in una realtà economica globalizzata che vede necessariamente la banca operare come un'impresa autonoma, che compie scelte di mercato, la cui conduzione e gestione ricade nella piena responsabilità degli amministratori. Il *bail-in*, il salvataggio interno, non è che la presa d'atto di tale mutato paradigma.

Laddove le banche non reagiscano alle richieste del supervisore, non adottino le misure indicate per riequilibrare i bilanci e tutelare effettivamente azionisti, creditori e depositanti, sarà la stessa vigenza del *bail-in* che muterà gli orientamenti degli azionisti e dei creditori: poiché i costi finanziari della risoluzione ricadono anche sulle altre banche, sarà giocoforza inserire meccanismi di autotutela del sistema.

La Commissione ha potuto valutare la dinamica della vigilanza sulle quattro banche poste in risoluzione, ma anche su Monte dei Paschi di Siena, Carige, Popolare di Vicenza e Veneto Banca. Vale la pena ricordare, per quanto riguarda la Popolare di Vicenza e Veneto Banca, che l'ispezione della Banca d'Italia ha evidenziato che la banca non aveva dedotto dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte dei cospicui finanziamenti da essa erogati ai sottoscrittori delle sue azioni, come richiesto dalla regolamentazione prudenziale: si tratta di una circostanza emersa nel corso dell'ispezione, ma che configura una vera e propria rappresentazione falsata delle condizioni della banca. La norma è chiara e razionale: la sottoscrizione di azioni a fronte di un finanziamento della stessa società non può valere ai fini della vigilanza; se lo si fa si dà un'informazione inesatta alla vigilanza. Occorre chiedersi se tali evenienze siano o meno da riportare pubblicamente per dare conto agli azionisti e ai depositanti delle reali condizioni della banca.

Per le due ultime banche citate la Commissione prende atto dei mutati assetti proprietari con l'impegno finanziario diretto del Fondo Atlante, ancorché tale diversa soluzione non abbia evitato il sacrificio economico degli azionisti e dei soci.

I crediti deteriorati

La Commissione ha rilevato la grande attenzione posta dalle autorità di vigilanza, ed in particolare da quella europea, sulla formazione dei crediti deteriorati, sul peggioramento degli attivi, sulla esigenza di "ripulire i bilanci" dalle partite incagliate. Non vi è dubbio che occorra fare luce sul formarsi di tali condizioni che, in forma patologica e con percentuali rilevanti minano la stabilità degli intermediari. Infatti, anche la richiesta di accantonamenti per far fronte alle perdite rischia di indebolire la banca se fatta in tempi rapidi e per volumi eccessivi. Sicuramente lo strumento dello *stress test* costituisce un ausilio analitico di straordinario valore. Tuttavia va ribadito che la costruzione degli scenari avversi nei quali calare l'esercizio di *stress* non è neutro rispetto agli esiti.

Va anche ribadita l'opinione che la verifica a livello europeo della qualità degli attivi bancari debba essere condotta con oggettiva valutazione delle differenti pratiche e delle diverse scelte operate dalle singole banche dei paesi membri. L'attenzione della vigilanza europea e nazionale su formazione e peso dei crediti deteriorati non può non esser accompagnata da un'analoga analisi degli effetti del rischio sul sistema bancario dell'utilizzo di strumenti derivati nei bilanci degli istituti di credito. In altri termini, la Commissione richiama l'esigenza di porre sullo stesso piano, ai fini della vigilanza, il rischio di credito e il rischio di mercato.

L'informazione del risparmiatore

Le questioni emerse nel corso delle audizioni investono due profili differenti ma connessi: la consapevolezza nelle scelte di investimento e di risparmio della clientela *retail* e la tutela giuridica dei clienti/risparmiatori.

L'opinione diffusa tra i gruppi parlamentari, ampiamente e autorevolmente sottolineata, è che la prima ed effettiva tutela del risparmio passa per una diffusa consapevolezza finanziaria: già nel

1921 Einaudi sosteneva che: "Sarebbe un gran male se la crisi di borsa spaventasse i risparmiatori contro tutti gli investimenti industriali; ma sarà un gran bene se li persuaderà che non esiste alcun impiego assolutamente sicuro e che essi hanno il dovere verso se stessi e verso il paese, il quale ha interesse agli impieghi oculati del privato risparmio, di studiare attentamente, con prudenza e senza ingordigia, le occasioni di impiego che di volta in volta si presentano". L'educazione e l'istruzione relativa ai più importanti concetti e strumenti degli investimenti finanziari e assicurativi è strategica, anche per favorire la trasmissione delle risorse private dal portatore in *surplus* alle imprese in *deficit*. La Commissione ha esaminato in sede consultiva il disegno di legge sulla cittadinanza economica rassegnando un parere in cui si condivide ampiamente l'impianto del disegno di legge.

In relazione alla tutela le prescrizioni della MiFID non sembrano essere state un presidio insormontabile, ma è anche vero che l'approccio di vigilanza in tema di trasparenza, essendo selettivo sui soggetti e sulle aree di maggiore rischio, inevitabilmente non permette un controllo sulla totalità degli intermediari e su tutti i prodotti. Occorre registrare in tale ambito che la proposta di vietare la vendita alla clientela *retail* di particolari prodotti finanziari (come ad esempio le obbligazioni subordinate), che pure ha autorevoli sostenitori, risponde più a logiche emergenziali che ad una sistematica e coerente azione di "tutela" del risparmiatore (quasi che i vincoli siano più utili delle opportunità). Inoltre, le obbligazioni in generale insieme ai depositi e al capitale di rischio rappresentano l'elemento che concorre a formare la raccolta complessiva delle banche. La vera sfida è quella di assicurare nei documenti informativi di emissione e in quelli di successiva vendita una rappresentazione efficace, sintetica, chiara e comprensibile dei fattori di rischio. La Commissione propone di verificare attentamente le condizioni oggettive che possono costituire il presupposto per abilitare le autorità competenti a vietare la vendita di tali prodotti.

La Commissione ha piena fiducia che i collocamenti eventualmente avvenuti in violazione della normativa vigente saranno sanzionati dalle autorità competenti e ritiene che l'azione della magistratura rappresenti il più valido ausilio per azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori delle banche coinvolte. Non può sfuggire il dubbio che le reti di vendita abbiano dovuto rispondere a indirizzi dei vertici, e che quindi sia a quel livello che vada ricercata una eventuale responsabilità, fermo restando che il dolo, la malafede o l'imperizia costituiscono elementi di responsabilità personale.

Conclusioni

Si confermano la resilienza del sistema bancario (e cioè la capacità di assorbimento degli *shock*) e la sua complessiva solidità, e tuttavia la Commissione ritiene che esistano criticità che rischiano di determinare una contagiosa fragilità del sistema: la quale cosa, unita alla sua strategicità rispetto all'economia reale costituisce la vera questione che sta di fronte al legislatore. La ripresa di redditività in percentuali adeguate è stimata molto debole; i processi di aggregazione e rafforzamento patrimoniale sono ancora in corso; l'attività creditizia è al momento poco profittevole poiché assorbe molto capitale nonostante le operazioni straordinarie di mercato della BCE; i tassi di interesse per il finanziamento presso la BCE sono negativi; gli investimenti necessari a riorganizzare la gestione per ridurre costi operativi sono ingenti.

L'economia italiana ha assoluto bisogno di intermediari finanziari solidi, patrimonializzati, efficienti e orientati al mercato, ma nello stesso tempo il finanziatore principale del sistema e cioè il risparmiatore deve potersi fidare della banca e degli organi di vigilanza.

Quindi, alla prospettiva dell'efficienza e della stabilità si sovrappone, per essere forse anche prevalente, quella della tutela effettiva del risparmio, che passa dalla gestione corretta, da comportamenti non opportunistici, dalla trasparenza assoluta e dall'informazione chiara e precisa sui rischi.

La prima ed essenziale provvista delle banche è la fiducia nel sistema, che risulta più importante del costo del denaro o della solvibilità: essa è un prerequisito strutturale e necessario; come è a tutti noto, l'attività bancaria risponde ad un modello codificato in cui solo una minima parte dei depositi bancari viene tenuta di riserva, disponibile nel caso in cui i correntisti chiedano la restituzione dei depositi. La restante parte è utilizzata per finanziare imprese e famiglie, nel presupposto della piena

disponibilità degli stessi fondi. Il dato intertemporale e fiduciario è l'unico fattore che regge l'intera impalcatura.

La Commissione ritiene opportuno in tale contesto definire l'esame dei disegni di legge istitutivi di una commissione di inchiesta, ritenendo necessario operare al contempo sui seguenti filoni:

- modificare le regole di trasparenza e della MiFID nel senso di ampliare la tutela automatica dei clienti attraverso il ricorso a celeri procedure stragiudiziali; introdurre strumenti informativi sintetici sul rischio dell'investimento (compresi i depositi e i conti correnti) con un sistema semplice ed elementare di comunicazione del grado di rischio. Rendere le prassi di vigilanza più incisive e tempestive.
- attivare il sistema unico di assicurazione dei depositi, accelerare l'unione dei mercati finanziari, ridurre drasticamente lo *stock* dei crediti deteriorati e introdurre nuove norme per evitare il loro accumulo.
- operare sul fronte europeo per recuperare margini di manovra su due fronti: l'applicazione del *bail-in* e la disciplina degli aiuti di Stato in merito agli interventi di risoluzione o preventivi rispetto alle crisi. Il confronto europeo ha risentito della volontà di accettare i termini imposti dalle autorità comunitarie, pur nella consapevolezza che anche sul fronte bancario è necessaria una più incisiva focalizzazione dell'interesse nazionale e degli strumenti per tutelarlo. Come detto, inoltre, l'Italia ha pagato le conseguenze di una vigilanza europea che si è concentrata, in termini relativi, sulla diversa ponderazione tra il rischio di credito e quello di mercato.

Infine la Commissione esprime un giudizio positivo per l'adozione di misure volte a ridurre i tempi di recupero dei crediti e a sostenere i risparmiatori coinvolti dalle crisi bancarie.

L'indagine conoscitiva si è giovata dell'apporto di esponenti della magistratura che, sia in ambito civile sia in ambito penale, hanno fornito preziose indicazioni sulle forme patologiche che affliggono il sistema, tali da attivare l'intervento della magistratura ordinaria. Lo scopo dell'inchiesta parlamentare, va ribadito, non è quello di sovrapporsi o di sostituire l'azione della magistratura: la Commissione esprime il convincimento che il riferimento costituzionale ai poteri della stessa indica gli strumenti ad essa assegnati e non certamente la ricerca di singole responsabilità e l'irrogazione di sanzioni. L'intento è quello di dotare il Parlamento, come previsto dalla Costituzione, di uno strumento volto a identificare le strade legislative, amministrative e di prassi più adeguate nella materia di interesse generale della tutela del risparmio e dell'attività creditizia e finanziaria.

D'altro canto, è rimessa al legislatore la potestà di disciplinare i confini e i limiti rispettivi tra inchiesta e magistratura inquirente nell'acquisizione e nell'utilizzo delle informazioni, nella collaborazione istituzionale e nello scambio delle stesse.

Ferma restando quindi la validità delle assunzioni su esposte in esito all'indagine conoscitiva svolta, una volta identificato l'oggetto del sistema creditizio nel suo complesso, gli indirizzi da seguire nell'attività dell'inchiesta potrebbero essere:

1. Le forme, le modalità, gli obiettivi e l'efficacia della vigilanza sulle banche per quanto riguarda sia la stabilità del sistema sia la trasparenza;
2. L'analisi della gestione delle banche a fronte degli scenari aperti in Italia dalla crisi finanziaria e del debito sovrano;
3. Le modalità di raccolta della provvista e gli strumenti utilizzati;
4. I criteri di remunerazione dei *manager* e la realizzazione di operazioni con parti correlati suscettibili di conflitto di interesse;

5. Il collocamento presso il pubblico dei prodotti finanziari con particolare riferimento alle obbligazioni bancarie, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale;
6. Le forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo e la diffusione di pratiche scorrette di abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri strumenti finanziari della banca, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale;
7. La struttura dei costi, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 8 FEBBRAIO 2017
452^a Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Baretta.

La seduta inizia alle ore 15,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europei: seguito dell'esame del documento conclusivo

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta antimeridiana del 1° febbraio.

Il presidente Mauro Maria MARINO fa presente l'opportunità di concludere l'esame dello schema di documento conclusivo, già presentato alla Commissione. Propone a tale proposito la convocazione di un'ulteriore seduta alle ore 9 di domani.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,20.

FINANZE E TESORO (6^a)
GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 2017
453^a Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 9,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europei: seguito e conclusione dell'esame del documento conclusivo.

Approvazione del documento conclusivo: Doc. XVII, n. 8

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta di ieri.

Il presidente Mauro Maria MARINO riepiloga le precedenti fasi dell'esame e si sofferma sulle caratteristiche del testo proposto alla Commissione, mettendo in evidenza le specificità delle diverse sezioni di cui consta e dando conto delle modifiche apportate in accoglimento delle osservazioni espresse. Rileva in particolare la continuità con la precedente indagine conoscitiva sul sistema bancario, la quale ha consentito alla Commissione di acquisire un approfondito livello di

conoscenza della materia. Nota quindi che lo schema di documento conclusivo in esame consente di individuare elementi fondamentali per l'attività della Commissione di inchiesta parlamentare sul sistema bancario. Sottolinea pertanto come l'approvazione del documento conclusivo costituisca nella sostanza un atto propedeutico al prosieguo e alla conclusione dell'*iter* dei disegni di legge recanti l'istituzione della Commissione di inchiesta parlamentare.

Pone quindi in votazione lo schema di documento conclusivo.

Il senatore MOLINARI (*Misto-Idv*) esprime apprezzamento nei confronti del lavoro svolto dal Presidente e ritiene che il materiale informativo acquisito dalla Commissione possa risultare uno strumento utile alla futura inchiesta parlamentare. Esprime invece perplessità riguardo alla formulazione delle conclusioni, nella parte in cui viene confermata la resilienza del sistema bancario, tenuto conto della sussistenza di elementi di particolare debolezza resi evidenti dai ripetuti interventi dello Stato, come avvenuto con il decreto-legge n. 237 del 2016.

Il presidente Mauro Maria MARINO osserva che l'espressione oggetto della critica del senatore Molinari debba essere inquadrata in un contesto nel quale è riconosciuta l'esistenza di criticità che implicano il rischio di effetti a catena sull'intero sistema bancario.

Il senatore MOLINARI (*Misto-Idv*) propone quindi una riformulazione del primo periodo delle conclusioni, che il presidente Mauro Maria MARINO accoglie.

Il senatore TOSATO (*LN-Aut*) giudica positivamente l'impegno della Commissione e del Presidente ai fini della procedura informativa in titolo, pur ribadendo la contrarietà della propria parte politica alla procedura informativa, visto che il protrarsi dell'indagine conoscitiva ha eccessivamente ridotto i tempi disponibili per l'istituzione e l'attività della Commissione di inchiesta, nonostante la priorità che doveva essere accordata a tali questioni. Dichiarò quindi l'astensione del proprio Gruppo.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) attribuisce parte delle disfunzioni del sistema bancario italiano al legislatore, in considerazione delle lacune presenti nella normativa riguardante il settore. Esprime contrarietà per il grave ritardo accumulato nell'esame delle iniziative legislative volte all'istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta. Ritiene infatti che essa, qualora istituita, considerato anche l'*iter* presso la Camera dei deputati successivamente all'approvazione del Senato, non potrà disporre dei tempi necessari a svolgere proficuamente la sua attività, anche nel caso in cui la legislatura dovesse giungere alla scadenza naturale. Considerato, infine, il valore propedeutico del documento in votazione, per evitare un voto contrario, dichiara che il proprio Gruppo non parteciperà alla votazione.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) giudica lo schema di documento conclusivo in buona parte condivisibile, pur manifestando perplessità in particolare in ordine alle conclusioni. Sottolinea infatti come non si tenga sufficientemente conto delle reali debolezze del sistema bancario, che hanno determinato, come dimostrato dal decreto-legge n. 237 del 2016, la configurazione di margini di intervento dello Stato particolarmente ampi, nella sostanza sostitutivi del potenziale apporto delle banche centrali. Preannuncia infine l'astensione del proprio Gruppo, rimarcando comunque la volontà di non esprimere un voto contrario.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) esprime un giudizio favorevole in ordine allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, che ha consentito di disporre di una rappresentazione completa dello stato del sistema bancario italiano. Apprezza inoltre l'impegno del Presidente ai fini della redazione del documento conclusivo, caratterizzato dalla volontà di prendere seriamente in considerazione i rilievi provenienti dalle diverse forze politiche. Considera l'attività svolta utile anche ai fini dell'eventuale inchiesta parlamentare, anche tenuto conto dell'esiguità dei tempi disponibili, in quanto la Legislatura successiva potrà senz'altro giovare del lavoro compiuto.

Si sofferma quindi sulle notizie concernenti presunte trattative tra il Partito democratico e altre forze politiche riguardanti l'attribuzione della Presidenza della Commissione di inchiesta, rilevando con preoccupazione come queste non siano tuttora state smentite. Conclude facendo presente che il proprio Gruppo, in ragione di un'opposizione politica di fondo, si asterrà in sede di votazione, specificando che tale orientamento non implica un giudizio sfavorevole sul contenuto dello schema di documento conclusivo.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) rileva l'importanza del lavoro svolto dalla Commissione nella continuità delle due indagini conoscitive sulle questioni bancarie, giustificato dalla consapevolezza della sua centralità nell'attuale contesto economico. Ritiene che lo schema di documento conclusivo rispecchi fedelmente il lavoro svolto e gli orientamenti prevalenti in Commissione e abbia il merito di riportare l'attenzione sui temi essenziali. Esso apre la strada all'esame dei disegni di legge per l'istituzione della Commissione di inchiesta, in merito alla quale permangono sensibilità e orientamenti differenti anche all'interno dei Gruppi. Il testo in esame è a suo giudizio caratterizzato da notevole equilibrio, in quanto redatto tenendo conto delle sollecitazioni dei diversi Gruppi. Dichiarò quindi il voto favorevole a nome del proprio Gruppo.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia la Commissione per l'impegno e per la qualità del lavoro svolto, che è risultato particolarmente evidente nella fruttuosa interazione con gli auditi.

Previa verifica della presenza del numero legale, la Commissione approva lo schema di documento conclusivo, così come modificato (il cui testo è pubblicato in allegato).

SCONVOCAZIONE DELL'ODIERNA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente Mauro Maria MARINO avverte che la seduta già convocata alle ore 14 di oggi non avrà luogo.

La seduta termina alle ore 9,35.

DOCUMENTO CONCLUSIVO

APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI DEL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO ITALIANO E LA TUTELA DEL RISPARMIO, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA VIGILANZA, LA RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA GARANZIA DEI DEPOSITI EUROPEE

(Doc. XVII, n. 8)

Premessa

L'indagine conoscitiva ha coperto un periodo temporale nel quale la persistente fragilità di alcuni istituti di credito ha affievolito la capacità del sistema bancario di riattivare la politica del credito e di avviare il superamento degli elementi strutturali che ne minano la redditività e, nel medio periodo, la stabilità, vale a dire la riduzione dei margini per il basso livello dei tassi di interesse, il volume complessivo dei crediti deteriorati, una struttura dei costi di gestione molto pesante, a fronte della rilevante evoluzione tecnologica in atto.

Decisioni autonome di alcuni istituti di chiedere al mercato la partecipazione all'aumento del capitale e di definire piani di cessione dei crediti deteriorati sono state accompagnate dal tentativo di indirizzare risorse private verso le banche con maggiori difficoltà. Alla fine del 2016 la decisione del Governo di attivare garanzie pubbliche a sostegno della liquidità e della patrimonializzazione pone un ulteriore tassello nella strategia complessiva di sostegno al sistema. Lo scenario è stato caratterizzato anche dall'entrata in vigore della normativa europea che ha disposto vincoli normativi e procedurali in tema di vigilanza unica, meccanismo di risoluzione delle crisi e aiuti di stato in materia bancaria che si ricomprendono all'interno dell'Unione bancaria.

L'indagine conoscitiva ha preso avvio a gennaio 2016 dalla volontà della Commissione di conoscere analiticamente gli scenari nei quali inserire l'attività di inchiesta parlamentare che tutti i Gruppi hanno ritenuto di proporre con numerose iniziative, sia di commissione monocamerale sia di commissione bicamerale, con uno spettro di indagine molto differenziato per l'oggetto e la natura dell'inchiesta.

L'analisi che si presenta mette in evidenza gli aspetti di maggiore rilevanza sottolineati nel corso dell'indagine ai fini citati, cui seguono delle considerazioni conclusive. Appare opportuno peraltro sottolineare una premessa metodologica: dati e indicazioni presenti nella parte descrittiva derivano

in massima parte dalla documentazione acquisita e dal confronto svolto in Commissione in fase istruttoria; viceversa, le considerazioni conclusive presentano un profilo più squisitamente politico e vanno ricondotte a valutazioni che superano o non necessariamente collimano con i dati raccolti nel corso dell'indagine.

Il sistema bancario: un breve quadro di sintesi

Come emerge dalle audizioni, in Italia, come per l'insieme dell'area dell'euro, la crescita dei prestiti bancari rimane modesta, ma è in graduale ripresa. I dati di febbraio 2016 per l'area dell'euro mostrano che i prestiti alle famiglie aumentano del 2,3 per cento sui dodici mesi, mentre quelli alle società non finanziarie sono ancora in lieve calo, del -0,2 per cento. In Italia i prestiti alle famiglie sono cresciuti, sui dodici mesi, dell'1,4 per cento a fine febbraio 2016 (contro il -0,1 per cento di un anno prima), mentre i prestiti alle società non finanziarie registrano il -0,2 per cento sui dodici mesi (il -2,6 per cento un anno prima). La modesta crescita del credito riflette fattori dal lato sia della domanda sia dell'offerta. Un segnale positivo proviene dall'indagine della BCE sul credito bancario, secondo cui le politiche di prestito delle banche stanno diventando più espansive, sia nell'area dell'euro che in Italia.

È importante osservare che il rafforzamento dei bilanci bancari non ha impedito una ripresa dell'offerta di credito e della crescita economica in generale. Questo vale per l'area dell'euro e anche, in misura minore, per l'Italia. Il rafforzamento della posizione patrimoniale delle banche, quindi, non ha generato una stretta creditizia, come alcuni temevano. Il meccanismo di offerta del credito sta operando, anche se a un ritmo lento. L'orientamento espansivo della politica monetaria della BCE, ben lungi dall'essere discordante rispetto alla strategia di vigilanza della BCE, ha facilitato il comune conseguimento dei due risultati, come emerge dall'intervento del rappresentante del Consiglio di sorveglianza.

Le dimensioni complessive dei bilanci degli enti creditizi significativi italiani sono rimaste pressoché stabili nel 2015. In Italia gli attivi bancari consistono perlopiù di prestiti diretti e anticipi. A fine 2015 i prestiti alle società non finanziarie costituivano il 46 per cento del portafoglio totale, mentre quelli alle famiglie il 28 per cento. Rispetto alle loro controparti dell'area dell'euro, le banche significative italiane detengono in portafoglio una quota relativamente cospicua di prestiti a società non finanziarie.

Alcuni timidi progressi si osservano anche per la redditività delle banche, che è rimasta per diversi anni su livelli storicamente bassi. Le banche significative italiane, in aggregato, sono tornate a generare profitti nel 2015, dopo le perdite del 2014. Ma la redditività del capitale resta bassa, al 2,7 per cento nel 2015, anche rispetto alla media dell'area dell'euro, pari al 4,4 per cento. Si tratta di medie: alcune banche italiane continuano a non essere redditizie. La scarsa redditività in Italia riflette in prevalenza il forte impatto negativo degli accantonamenti costituiti per le perdite sulle cospicue consistenze di crediti deteriorati (gli NPL), benché le svalutazioni siano diminuite. Anche i costi operativi relativamente elevati incidono sui profitti bancari.

La vigilanza

L'indagine conoscitiva ha confermato che l'impianto giuridico della vigilanza per finalità, che va fatta risalire alle modifiche introdotte a metà degli anni 2000, fondata sulla differenza e sulla equiparazione tra stabilità e trasparenza quali beni pubblici da tutelare per il controllo e la regolazione in materia creditizia e finanziaria e l'affidamento dei essi a due autorità Banca d'Italia e Consob, presenta degli indubbi pregi per la specializzazione nei meccanismi di vigilanza, controllo e tutela, - anche rispetto a scelte compiute in altri ordinamenti che hanno accentrato in un unico organismo la vigilanza creditizia - ma rimette alla valutazione delle stesse autorità la composizione di elementi di possibile contrasto e frizione laddove i beni tutelati possono presentare antinomie. In linea teorica, la riservatezza delle informazioni sulle condizioni economico-finanziarie di banche e intermediari risulta essenziale, anche per evitare fenomeni di vendite incontrollate o ritiro dei depositi. Ma, contemporaneamente, la conoscenza delle effettive condizioni di una banca e di un intermediario, che pure si riflette anche nell'andamento dei valori di mercato, costituisce un presidio

fondamentale per gli investitori, specie per quelli *retail*, e per la gestione ordinata e tutelata del risparmio.

Il sistema di vigilanza bancaria, come è noto, si articola attualmente su due livelli. Spettano alla Banca centrale europea e al personale della Banca d'Italia compiti di vigilanza sui gruppi bancari italiani "rilevanti" attraverso la valutazione periodica della loro situazione economico-patrimoniale, la verifica del rispetto delle regole prudenziali, l'adozione degli interventi di vigilanza eventualmente necessari, l'effettuazione degli *stress test*. La vigilanza sulle banche ed i gruppi bancari "non rilevanti" è invece materialmente condotta dalla Banca d'Italia in un'ottica di supervisione unitaria guidata dagli orientamenti e dalle istruzioni generali impartite dalla BCE. La vigilanza bancaria si estende ad altri operatori del mercato finanziario: le società di intermediazione mobiliare (SIM), le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV), gli intermediari finanziari, gli istituti di moneta elettronica (IMEL). La vigilanza bancaria nei confronti di questi operatori si focalizza sulla coerenza degli assetti organizzativi, sulla qualità della gestione, del controllo dei rischi, sull'adeguatezza del patrimonio a fronteggiare eventuali perdite, sulla trasparenza e sulla correttezza nei confronti della clientela.

La vigilanza della Consob si esercita sui soggetti che operano sul mercato mobiliare, in particolare nei confronti degli emittenti di prodotti finanziari e degli intermediari. La vigilanza nei confronti degli emittenti è finalizzata a verificare la qualità dell'informativa resa al mercato da parte di chi confeziona il prodotto finanziario; la verifica sugli intermediari si propone di controllare che questi operatori agiscano correttamente e quindi perseguano l'interesse del cliente assicurando trasparenza sui rischi dell'investimento.

Le questioni della conoscenza delle reali condizioni economico-finanziarie delle banche e degli intermediari è divenuta poi ancora più pressante una volta entrata in vigore la disciplina della gestione delle crisi e i diversi strumenti da essa previsti che arrivano alla risoluzione bancaria, attraverso operazioni di ripartizione degli oneri e di salvataggio interno, non senza aver esperito la patrimonializzazione precauzionale; la previsione del *burden sharing* e del *bail-in*, apre una prospettiva diversa rispetto al passato circa la rischiosità dell'investimento, anche nel caso di prodotti e servizi che, per natura intrinseca e per diffusione, come il deposito di conto corrente, non era mai stato oggetto di tale valutazione. La conoscenza *ex ante* del grado di rischiosità del deposito bancario e, in generale della banca, in quanto impresa soggetta a fallimento senza intervento pubblico, è uno degli elementi di forte discontinuità con il passato che chiama in causa sia il legislatore sia gli organi di vigilanza. Tale affermazione riveste un carattere generale di valutazione della tenuta di una banca, pur sapendo che la tutela dei depositi fino a 100.000 euro è incontestabilmente confermata anche nel nuovo quadro giuridico. Infatti gli strumenti che l'istituto di vigilanza aveva potuto utilizzare finora, in caso di difficoltà di una banca, ben si conciliavano con una valutazione caso per caso della opportunità di veicolare informazioni sulle condizioni della crisi e le sue dimensioni; nello stesso tempo, non era immediatamente diffusa la percezione delle difficoltà da parte della generalità dei depositanti, essendo data per scontata la tutela dei depositanti e dei creditori. Inoltre negli scenari nuovi e diversi aperti con la crisi del debito sovrano e la profondità della crisi economica, la ricollocazione guidata dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'economia delle banche in crisi ha incontrato ostacoli insormontabili per le condizioni generali del mercato.

Le banche poste in risoluzione

La Commissione prende atto che l'applicazione delle disposizioni relative alla risoluzione delle crisi bancarie, ai sensi della direttiva BRRD, recepita a novembre 2015, ha avuto lo scopo di evitare interruzioni nei servizi essenziali resi dalle banche (ad esempio erogazione di finanziamenti e raccolta di depositi) e di ripristinare condizioni di sostenibilità economica delle parti sane delle banche. In altri termini, come già sostenuto dal Governo in occasione dell'esame del decreto-legge n. 183 del 2015 poi confluito nella legge di stabilità per il 2016, è stato opportuno agire prima della data di entrata in vigore della BRRD e sottrarre le banche alla procedura ordinaria di liquidazione,

essendo esse già commissariate. Nel novembre del 2015, per una serie di fattori concomitanti la cui valutazione ad oggi non appare utile ai fini dell'indagine, si è posta un'alternativa tra la scelta compiuta e la liquidazione, che avrebbe comportato costi complessivi per 12 miliardi, interrotto tutte le linee di credito con immediata richiesta di rientro agli affidati, il licenziamento dei dipendenti e effetti rilevanti su specifici mercati territoriali su cui si ha la concentrazione delle criticità.

Ad un anno di distanza, la strada scelta per affrontare la crisi di banche di maggiore peso relativo rispetto al sistema bancario italiano, muta la scala dell'intervento, ma non affievolisce il senso delle questioni poste.

Appaiono meritevoli di considerazioni le osservazioni di contesto esposte nel corso dell'audizione del dottor Nicastro, in qualità di presidente delle banche nate dopo la risoluzione, secondo il quale il dissesto delle quattro banche derivava da vari fattori: la perdita di conoscenza delle reali condizioni dei prenditori del credito per la tendenza a concedere credito in contesti territoriali estranei; scelte aziendali talora discutibili, con attenuata efficacia degli organi di controllo; stretta connessione dei quattro istituti di credito con attività immobiliari che avevano subito fortissime perdite per la crisi economica e ingenerato diffusi fenomeni di sovraindebitamento. Un ulteriore elemento ha inciso in maniera significativa: la lentezza dei tempi di recupero delle sofferenze e degli incagli, anche se tale circostanza non ha rappresentato un elemento peculiare delle banche in risoluzione. In altri termini, la profonda erosione di redditi, di utili, di patrimonio che ha colpito l'economia reale si è riflessa in maniera incisiva anche sui bilanci delle quattro banche; ma, nello stesso tempo, comportamenti e gestioni non corretti o "discutibili" hanno indebolito le banche che sono state commissariate.

Ampliando il punto di vista all'intero comparto, le modalità di erogazione del credito con una sottovalutazione del rischio, la differenziazione tra prenditori con scelte non sempre correlate a fattori squisitamente economico-finanziari, bensì a elementi di relazione, si sono rivelati penalizzanti.

L'intervento del Governo ha rappresentato l'applicazione parziale del meccanismo introdotto dalla direttiva BRRD e cioè la "risoluzione": essa ha comportato, per ciascuna delle quattro banche, la costituzione di un nuovo soggetto, con capitale versato dal fondo finanziato da altre banche, l'azzeramento del valore delle azioni, l'azzeramento dei crediti degli obbligazionisti subordinati, la svalutazione delle sofferenze. Dopo tale intervento le nuove banche sono state poste sul mercato. Gli organi direttivi delle nuove banche hanno annunciato azioni di responsabilità contro i precedenti amministratori per un valore complessivo di *petitum* di 1 miliardo.

La trasparenza

Dall'indagine è emerso che le banche hanno utilizzato estesamente l'emissione di obbligazioni subordinate per la raccolta di provvista. Dal 2006, per effetto della legge sul risparmio (legge 28 dicembre 2005, n. 262), l'offerta al pubblico di obbligazioni bancarie è sottoposta alla previa pubblicazione di un prospetto informativo, approvato dalla Consob e soggetto ad integrazione con un supplemento per fatti sopravvenuti prima della chiusura dell'offerta. In materia di trasparenza, la regolamentazione europea si fonda sulla direttiva MiFID, ma tra la comunicazione del luglio 2013 della Commissione europea e il dicembre 2015 si sono succedute varie prese di posizione dell'ESMA circa le pratiche di vendita di prodotti complessi, cui la Consob ha dato seguito con proprie deliberazioni. Dal 2013 i prospetti riguardanti le obbligazioni subordinate sono stati integrati con apposite informazioni con uno specifico fattore di rischio. Allo stesso modo, anche i prospetti approvati dalla Consob relativi a prodotti non azionari potenzialmente assoggettabili alla procedura di risoluzione bancaria ai sensi della direttiva BRRD sono stati integrati. Successivamente alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 2015, per il recepimento della direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie, il fattore di rischio derivante da tale innovazione legislativa è stato integrato nei prospetti informativi. In altri termini, il carattere di rischiosità assunto dalle obbligazioni subordinate anche per effetto delle nuove disposizioni

semberebbe essere stato metabolizzato a livello di prescrizioni di vigilanza e di enti di controllo. Viceversa, per una quota di obbligazioni vendute successivamente il fattore di rischio non sempre è stato adeguatamente sottolineato nel momento della vendita ai clienti *retail*. Il nuovo quadro regolamentare ha introdotto un principio di responsabilità dei sottoscrittori di titoli azionari e obbligazioni bancarie, il cui funzionamento è condizionato dalla valutazione effettiva dei rischi delle banche. Tuttavia appare evidente che gli attuali strumenti informativi e le regole di comportamento di chi offre investimenti ai clienti *retail* hanno mostrato limiti che devono essere superati, poiché non c'è più la garanzia implicita del ripiano pubblico delle perdite. Tale affermazione non è revocata in dubbio dall'emanazione del decreto-legge n. 237 del 2016: la predisposizione di garanzie e risorse pubbliche rafforza e non attenua la rigida prescrizione di tutela dei risparmiatori e degli investitori.

Dall'esame dei prospetti relativi alle obbligazioni subordinate delle banche poste in risoluzione emerge con chiarezza che solo dopo l'entrata in vigore della direttiva BRRD le informazioni sul rischio di perdita parziale o totale dell'investimento sono state inserite; dal che discende la affermazione che lo strumento del *bail-in* doveva necessariamente essere applicato solo alle nuove emissioni. La Commissione ritiene che le informazioni esposte nei prospetti siano adeguate e complete, ma occorre migliorarne il carattere sotto il profilo dell'immediatezza della percezione e della chiarezza espositiva, evitando di ricorrere a riferimenti normativi o indicazioni legislative o ad acronimi di difficile comprensione, anche mediante l'utilizzo di elementi grafici sintetici. Inoltre, l'analisi delle azioni poste in essere dalla Consob sui prodotti finanziari "illiquidi" - e cioè strumenti finanziari la cui vendita è soggetta a condizioni che possono incrementare il rischio di perdite all'atto della cessione, tra i quali sono annoverate le obbligazioni bancarie in generale - non sembra far emergere particolari negligenze nel predisporre indicazioni valide per regolare la condotta degli intermediari. La Commissione rileva che la Consob, nel dicembre del 2014, in relazione ad alcune tipologie di prodotti finanziari definibili sinteticamente "complessi" - tra i quali vanno annoverate le obbligazioni subordinate - aveva raccomandato agli intermediari di astenersi dal suggerirne o consigliarne la vendita alla clientela *retail*. Ad integrazione di tale indicazione nel 2015, dopo l'entrata in vigore della BRRD, la Consob ha emanato una comunicazione che chiede agli intermediari di riconsiderare le procedure per formulare i giudizi di adeguatezza e di appropriatezza degli investimenti con particolare riferimento alla concentrazione degli stessi rispetto al patrimonio dell'investitore. Come è noto, la verifica del rispetto di tale criterio di concentrazione potrebbe assumere un valore decisivo nella valutazione del diritto al rimborso per gli obbligazionisti subordinati oggetto della riduzione di valore delle quattro banche. Va peraltro tenuto presente che la MiFID 2 (che entrerà in vigore il 1 gennaio 2018) assegna alle autorità di vigilanza il potere di *product intervention* che arriva fino al divieto sia di vendita sia di alcune pratiche commerciali. Inoltre l'ESMA, sempre in un'ottica MiFID 2, ha vietato la distribuzione di prodotti finanziari complessi, tra cui sono ricompresi anche gli strumenti di debito assoggettabili alla Direttiva BRDD attraverso la modalità di mera esecuzione di ordini senza filtro da parte dell'intermediario (*execution only*).

Nella specifica vicenda delle banche Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio di Chieti, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, va tenuto presente che esse sono state poste in amministrazione straordinaria a partire dal maggio 2013; dopo il commissariamento nessuna ha emesso obbligazioni subordinate o nuove azioni; durante il periodo successivo al commissariamento non sono pervenute alla Consob segnalazioni in merito ad irregolarità nella prestazione dei servizi di investimento. Il 70 per cento delle obbligazioni subordinate emesse dalle banche in risoluzione è stato emesso prima del 2008, cioè prima del manifestarsi della crisi finanziaria globale, epoca durante la quale le obbligazioni bancarie, come detto in precedenza, non erano assistite nella vendita da presidi particolari, non essendo ad esse associate un rischio percentualmente maggiore rispetto ad altri prodotti finanziari.

In base ai documenti presentati dalla Consob risulta che rispetto al totale delle obbligazioni subordinate emesse dalle vecchie banche la percentuale dei clienti *retail* detentori è di circa l'1 per cento; di questi 10.559 clienti, 1.010 presentano una percentuale di concentrazione di obbligazioni

subordinate detenute rispetto al proprio patrimonio superiore al 50 per cento, mentre 1.484 hanno una percentuale di concentrazione tra il 50 e il 30 per cento.

Va inoltre considerato in termini sistemici il valore delle obbligazioni bancarie subordinate detenute da clienti *retail*: rispetto al totale circolante per tutto il sistema bancario italiano di circa 32 miliardi di euro (giugno 2015) il valore delle obbligazioni subordinate delle quattro banche ammonta a 374 milioni di euro. Inoltre tale cifra va valutata nel contesto di una tendenza di riduzione del peso delle obbligazioni nei portafogli "amministrati" della clientela *retail*, rispetto, ad esempio, ai fondi comuni di investimento, seguendo un significativo spostamento delle forme di risparmio da strumenti obbligazionari a strumenti di risparmio gestito.

La stabilità

Alle conseguenze, rilevanti e importanti, della crisi economica sulla capacità reddituale delle banche e sull'accumularsi di crediti deteriorati si sono aggiunte, come avvenuto in più casi, strategie poco prudenti e di sottovalutazione del rischio: dal combinarsi dei due fattori è derivato l'aggravarsi del deterioramento degli attivi bancari. La Commissione non nega che l'attività di vigilanza abbia contribuito a prevenire l'insorgere di una crisi profonda e generalizzata. Sull'efficacia dell'azione complessiva dell'istituto di vigilanza possono aver influito però elementi di contesto che si sono sovrapposti: di natura regolamentare, di mercato, di settore. Infatti, è vero che alla sollecitazione della Banca d'Italia il sistema ha risposto con risorse patrimoniali raccolte a partire dal 2008 per oltre 40 miliardi, per far fronte sia alle norme più stringenti, sia agli effetti della svalutazione dei crediti con i successivi accantonamenti. Una supervisione continua e incisiva potrebbe essere in grado di prevenire l'insorgere di patologie, anche in un ambiente economicamente molto debole, ma non appare ragionevole affidare esclusivamente ad essa la prevenzione totale di crisi i cui fattori sono molteplici e di diversa natura. La struttura di supervisione europea, i requisiti patrimoniali fissati dagli accordi di Basilea, l'intensa azione correttiva sui profili di *governance*, sulla misurazione del rischio, sui controlli interni, e poi la rinnovata analisi degli *stress test* - quindi, in sintesi, l'intera struttura regolamentare posta in essere per dare seguito al mandato internazionale di accrescere la stabilità e prevenire gli squilibri come quelli verificatisi nel 2008 -, sono calati in una realtà economica globalizzata che vede necessariamente la banca operare come un'impresa autonoma, che compie scelte di mercato, la cui conduzione e gestione ricade nella piena responsabilità degli amministratori. Il *bail-in*, il salvataggio interno, non è che la presa d'atto di tale mutato paradigma.

Laddove le banche non reagiscano alle richieste del supervisore, non adottino le misure indicate per riequilibrare i bilanci e tutelare effettivamente azionisti, creditori e depositanti, sarà la stessa vigenza del *bail-in* che muterà gli orientamenti degli azionisti e dei creditori: poiché i costi finanziari della risoluzione ricadono anche sulle altre banche, sarà giocoforza inserire meccanismi di autotutela del sistema.

La Commissione ha potuto valutare la dinamica della vigilanza sulle quattro banche poste in risoluzione, ma anche su Monte dei Paschi di Siena, Carige, Popolare di Vicenza e Veneto Banca. Vale la pena ricordare, per quanto riguarda la Popolare di Vicenza e Veneto Banca, che l'ispezione della Banca d'Italia ha evidenziato che la banca non aveva dedotto dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte dei cospicui finanziamenti da essa erogati ai sottoscrittori delle sue azioni, come richiesto dalla regolamentazione prudenziale: si tratta di una circostanza emersa nel corso dell'ispezione, ma che configura una vera e propria rappresentazione falsata delle condizioni della banca. La norma è chiara e razionale: la sottoscrizione di azioni a fronte di un finanziamento della stessa società non può valere ai fini della vigilanza; se lo si fa si dà un'informazione inesatta alla vigilanza. Occorre chiedersi se tali evenienze siano o meno da riportare pubblicamente per dare conto agli azionisti e ai depositanti delle reali condizioni della banca.

Per le due ultime banche citate la Commissione prende atto dei mutati assetti proprietari con l'impegno finanziario diretto del Fondo Atlante, ancorché tale diversa soluzione non abbia evitato il sacrificio economico degli azionisti e dei soci.

I crediti deteriorati

La Commissione ha rilevato la grande attenzione posta dalle autorità di vigilanza, ed in particolare da quella europea, sulla formazione dei crediti deteriorati, sul peggioramento degli attivi, sulla esigenza di "ripulire i bilanci" dalle partite incagliate. Non vi è dubbio che occorra fare luce sul formarsi di tali condizioni che, in forma patologica e con percentuali rilevanti minano la stabilità degli intermediari. Infatti, anche la richiesta di accantonamenti per far fronte alle perdite rischia di indebolire la banca se fatta in tempi rapidi e per volumi eccessivi. Sicuramente lo strumento dello *stress test* costituisce un ausilio analitico di straordinario valore. Tuttavia va ribadito che la costruzione degli scenari avversi nei quali calare l'esercizio di *stress* non è neutro rispetto agli esiti. Va anche ribadita l'opinione che la verifica a livello europeo della qualità degli attivi bancari debba essere condotta con oggettiva valutazione delle differenti pratiche e delle diverse scelte operate dalle singole banche dei paesi membri. L'attenzione della vigilanza europea e nazionale su formazione e peso dei crediti deteriorati non può non esser accompagnata da un'analoga analisi degli effetti del rischio sul sistema bancario dell'utilizzo di strumenti derivati nei bilanci degli istituti di credito. In altri termini, la Commissione richiama l'esigenza di porre sullo stesso piano, ai fini della vigilanza, il rischio di credito e il rischio di mercato.

L'informazione del risparmiatore

Le questioni emerse nel corso delle audizioni investono due profili differenti ma connessi: la consapevolezza nelle scelte di investimento e di risparmio della clientela *retail* e la tutela giuridica dei clienti/risparmiatori.

L'opinione diffusa tra i gruppi parlamentari, ampiamente e autorevolmente sottolineata, è che la prima ed effettiva tutela del risparmio passa per una diffusa consapevolezza finanziaria: già nel 1921 Einaudi sosteneva che: "Sarebbe un gran male se la crisi di borsa spaventasse i risparmiatori contro tutti gli investimenti industriali; ma sarà un gran bene se li persuaderà che non esiste alcun impiego assolutamente sicuro e che essi hanno il dovere verso se stessi e verso il paese, il quale ha interesse agli impieghi oculati del privato risparmio, di studiare attentamente, con prudenza e senza ingordigia, le occasioni di impiego che di volta in volta si presentano". L'educazione e l'istruzione relativa ai più importanti concetti e strumenti degli investimenti finanziari e assicurativi è strategica, anche per favorire la trasmissione delle risorse private dal portatore in *surplus* alle imprese in *deficit*. La Commissione ha esaminato in sede consultiva il disegno di legge sulla cittadinanza economica rassegnando un parere in cui si condivide ampiamente l'impianto del disegno di legge.

In relazione alla tutela le prescrizioni della MiFID non sembrano essere state un presidio insormontabile, ma è anche vero che l'approccio di vigilanza in tema di trasparenza, essendo selettivo sui soggetti e sulle aree di maggiore rischio, inevitabilmente non permette un controllo sulla totalità degli intermediari e su tutti i prodotti. Occorre registrare in tale ambito che la proposta di vietare la vendita alla clientela *retail* di particolari prodotti finanziari (come ad esempio le obbligazioni subordinate), che pure ha autorevoli sostenitori, risponde più a logiche emergenziali che ad una sistematica e coerente azione di "tutela" del risparmiatore (quasi che i vincoli siano più utili delle opportunità). Inoltre, le obbligazioni in generale insieme ai depositi e al capitale di rischio rappresentano l'elemento che concorre a formare la raccolta complessiva delle banche. La vera sfida è quella di assicurare nei documenti informativi di emissione e in quelli di successiva vendita una rappresentazione efficace, sintetica, chiara e comprensibile dei fattori di rischio. La Commissione propone di verificare attentamente le condizioni oggettive che possono costituire il presupposto per abilitare le autorità competenti a vietare la vendita di tali prodotti.

La Commissione ha piena fiducia che i collocamenti eventualmente avvenuti in violazione della normativa vigente saranno sanzionati dalle autorità competenti e ritiene che l'azione della magistratura rappresenti il più valido ausilio per azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori delle banche coinvolte. Non può sfuggire il dubbio che le reti di vendita abbiano dovuto rispondere a indirizzi dei vertici, e che quindi sia a quel livello che vada ricercata una

eventuale responsabilità, fermo restando che il dolo, la malafede o l'imperizia costituiscono elementi di responsabilità personale.

Conclusioni

La Commissione, pur confermando la resilienza del sistema bancario (e cioè la capacità di assorbimento degli *shock*) e la sua complessiva solidità, ritiene che esistano criticità che rischiano di determinare una contagiosa fragilità del sistema: la quale cosa, unita alla sua strategicità rispetto all'economia reale costituisce la vera questione che sta di fronte al legislatore. La ripresa di redditività in percentuali adeguate è stimata molto debole; i processi di aggregazione e rafforzamento patrimoniale sono ancora in corso; l'attività creditizia è al momento poco profittevole poiché assorbe molto capitale nonostante le operazioni straordinarie di mercato della BCE; i tassi di interesse per il finanziamento presso la BCE sono negativi; gli investimenti necessari a riorganizzare la gestione per ridurre costi operativi sono ingenti.

L'economia italiana ha assoluto bisogno di intermediari finanziari solidi, patrimonializzati, efficienti e orientati al mercato, ma nello stesso tempo il finanziatore principale del sistema e cioè il risparmiatore deve potersi fidare della banca e degli organi di vigilanza.

Quindi, alla prospettiva dell'efficienza e della stabilità si sovrappone, per essere forse anche prevalente, quella della tutela effettiva del risparmio, che passa dalla gestione corretta, da comportamenti non opportunistici, dalla trasparenza assoluta e dall'informazione chiara e precisa sui rischi.

La prima ed essenziale provvista delle banche è la fiducia nel sistema, che risulta più importante del costo del denaro o della solvibilità: essa è un prerequisito strutturale e necessario; come è a tutti noto, l'attività bancaria risponde ad un modello codificato in cui solo una minima parte dei depositi bancari viene tenuta di riserva, disponibile nel caso in cui i correntisti chiedano la restituzione dei depositi. La restante parte è utilizzata per finanziare imprese e famiglie, nel presupposto della piena disponibilità degli stessi fondi. Il dato intertemporale e fiduciario è l'unico fattore che regge l'intera impalcatura.

La Commissione ritiene opportuno in tale contesto definire l'esame dei disegni di legge istitutivi di una commissione di inchiesta, ritenendo necessario operare al contempo sui seguenti filoni:

- modificare le regole di trasparenza e della MiFID nel senso di ampliare la tutela automatica dei clienti attraverso il ricorso a celeri procedure stragiudiziali; introdurre strumenti informativi sintetici sul rischio dell'investimento (compresi i depositi e i conti correnti) con un sistema semplice ed elementare di comunicazione del grado di rischio. Rendere le prassi di vigilanza più incisive e tempestive.

- attivare il sistema unico di assicurazione dei depositi, accelerare l'unione dei mercati finanziari, ridurre drasticamente lo *stock* dei crediti deteriorati e introdurre nuove norme per evitare il loro accumulo.

- operare sul fronte europeo per recuperare margini di manovra su due fronti: l'applicazione del *bail-in* e la disciplina degli aiuti di Stato in merito agli interventi di risoluzione o preventivi rispetto alle crisi. Il confronto europeo ha risentito della volontà di accettare i termini imposti dalle autorità comunitarie, pur nella consapevolezza che anche sul fronte bancario è necessaria una più incisiva focalizzazione dell'interesse nazionale e degli strumenti per tutelarlo. Come detto, inoltre, l'Italia ha pagato le conseguenze di una vigilanza europea che si è concentrata, in termini relativi, sulla diversa ponderazione tra il rischio di credito e quello di mercato.

Infine la Commissione esprime un giudizio positivo per l'adozione di misure volte a ridurre i tempi di recupero dei crediti e a sostenere i risparmiatori coinvolti dalle crisi bancarie.

L'indagine conoscitiva si è giovata dell'apporto di esponenti della magistratura che, sia in ambito civile sia in ambito penale, hanno fornito preziose indicazioni sulle forme patologiche che affliggono il sistema, tali da attivare l'intervento della magistratura ordinaria. Lo scopo dell'inchiesta parlamentare, va ribadito, non è quello di sovrapporsi o di sostituire l'azione della magistratura: la Commissione esprime il convincimento che il riferimento costituzionale ai poteri della stessa indica gli strumenti ad essa assegnati e non certamente la ricerca di singole

responsabilità e l'irrogazione di sanzioni. L'intento è quello di dotare il Parlamento, come previsto dalla Costituzione, di uno strumento volto a identificare le strade legislative, amministrative e di prassi più adeguate nella materia di interesse generale della tutela del risparmio e dell'attività creditizia e finanziaria.

D'altro canto, è rimessa al legislatore la potestà di disciplinare i confini e i limiti rispettivi tra inchiesta e magistratura inquirente nell'acquisizione e nell'utilizzo delle informazioni, nella collaborazione istituzionale e nello scambio delle stesse.

Ferma restando quindi la validità delle assunzioni su esposte in esito all'indagine conoscitiva svolta, una volta identificato l'oggetto del sistema creditizio nel suo complesso, gli indirizzi da seguire nell'attività dell'inchiesta potrebbero essere:

1. Le forme, le modalità, gli obiettivi e l'efficacia della vigilanza sulle banche per quanto riguarda sia la stabilità del sistema sia la trasparenza;
2. L'analisi della gestione delle banche a fronte degli scenari aperti in Italia dalla crisi finanziaria e del debito sovrano;
3. Le modalità di raccolta della provvista e gli strumenti utilizzati;
4. I criteri di remunerazione dei *manager* e la realizzazione di operazioni con parti correlati suscettibili di conflitto di interesse;
5. Il collocamento presso il pubblico dei prodotti finanziari con particolare riferimento alle obbligazioni bancarie, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale;
6. Le forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo e la diffusione di pratiche scorrette di abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri strumenti finanziari della banca, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale;
7. La struttura dei costi, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione.

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI Commissione Finanze e Tesoro

Indagine conoscitiva sulle condizioni del
sistema bancario e finanziario italiano e la
tutela del risparmio, anche con riferimento
alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la
garanzia dei depositi europee

8 marzo 2016

Intervento del Direttore Generale dell'ABI

Giovanni Sabatini

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Vorrei innanzitutto ringraziarvi, a nome del Presidente Patuelli e dell'Associazione Bancaria Italiana, per averci invitato a partecipare a questa indagine sulle condizioni del settore bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee.

L'ampiezza e l'articolazione dei temi oggetto dell'audizione odierna sono tali da non consentire, nei limiti di tempo oggi disponibili, una esaustiva e completa trattazione; diamo pertanto, fin d'ora piena disponibilità a contribuire ai lavori di Questa Commissione con ulteriori interventi e documentazione.

L'intervento di oggi si concentra fundamentalmente sui lavori che stanno portando al completamento dell'Unione Bancaria, nei suoi tre pilastri: il meccanismo unico di vigilanza, il meccanismo unico di risoluzione delle crisi e il sistema di garanzia dei depositi.

Oltre alle considerazioni sull'Unione bancaria, il documento offre considerazioni introduttive sul contesto di riferimento dell'attività bancaria e sulle implicazioni di sette anni di crisi, nonché alcuni commenti in materia di misure per il recupero dei crediti deteriorati e la necessità di una trasparenza semplice nel campo del rapporto tra mondo finanziario e clientela.

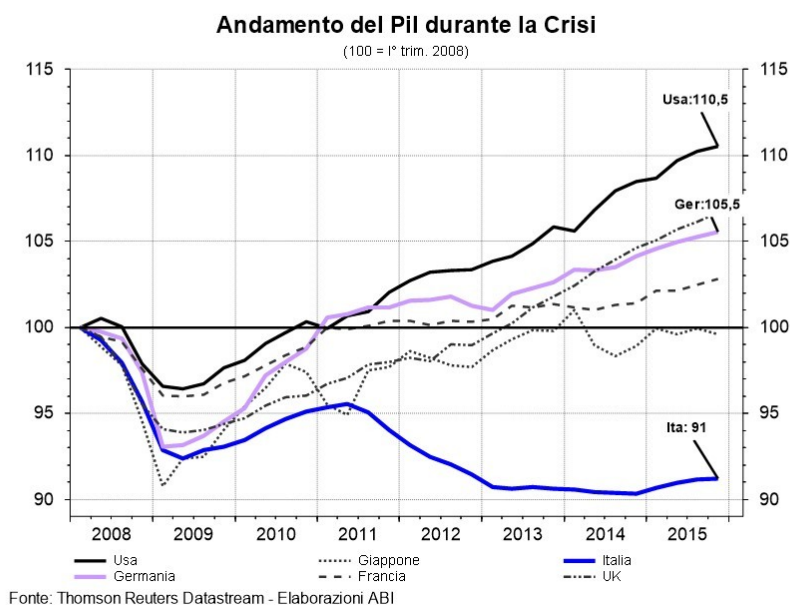
1. Il contesto

L'attività delle banche e gli sviluppi del quadro regolamentare cui è dedicata la parte prevalente di questo testo di Audizione (Unione bancaria europea nei suoi tre pilastri di vigilanza unica, sistema unico di risoluzione delle crisi e schema di garanzia dei depositi, normativa sulla trasparenza, ecc.) si inseriscono in un quadro economico generale che segna un miglioramento dell'attività bancaria grazie alla fuoriuscita del nostro sistema produttivo, ormai da alcuni trimestri, da una lunga recessione e grazie alla conferma, pur tra difficoltà di origine prevalentemente internazionale, di un contesto di crescita del prodotto interno lordo (confermato dai dati dell'Istat della settimana scorsa).

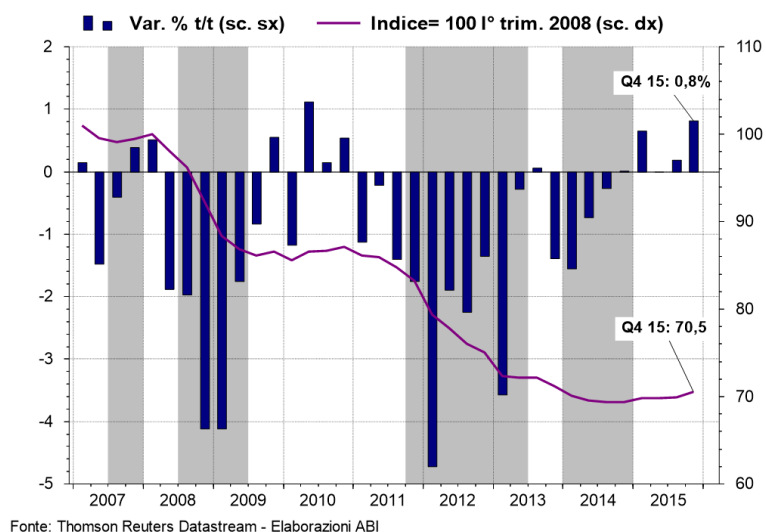
Occorre comunque ricordare nel nostro Paese negli ultimi sette anni sono stati persi 9 punti percentuali di prodotto interno lordo. Un valore analogo fu riscontrato in Italia solo tra il 1939 e la prima metà

del 1943, anni di guerra. In questo senso va letta la grande forza di resistenza delle banche italiane che hanno fatto fronte al netto peggioramento dell'economia.

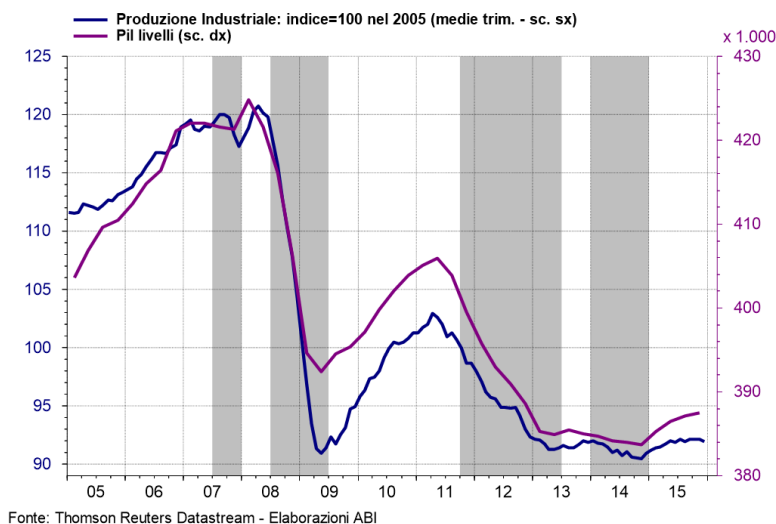
Andamento del PIL durante la crisi (1° Trimestre 2008= 100)



Andamento degli investimenti (1° Trimestre 2008= 100)



**Produzione industriale e PIL
(2005=100)**



Una crisi tuttavia che nasce prevalentemente nei paesi anglosassoni e con natura prettamente finanziaria (distorta valutazione dei derivati, prestiti sub prime, ecc.), che successivamente diventa crisi di alcuni stati sovrani per poi sfociare in un generalizzato rallentamento ciclico nei paesi europei, e con vere e proprie tensioni recessive in alcuni, quali il nostro.

Nel corso del 2015, si sono stati manifestati segnali di ripresa in Italia. L'andamento dei nuovi prestiti è stato particolarmente vivace nel comparto dei mutui dove si è registrato il sostanziale raddoppio dei flussi complessivamente erogati alle famiglie (con poco più del 30% di operazioni di surroga) ed è stato promettente anche nel comparto delle imprese dove i nuovi impieghi sono cresciuti del 11,6% su base annua.

Grazie al perdurare di queste dinamiche nel corso di buona parte dell'anno passato, verso la fine del 2015 anche lo stock complessivo di prestiti in essere all'economia (compresa la pubblica amministrazione) ha smesso di contrarsi ed ha registrato valori lievemente positivi; secondo nostre prime stime a gennaio esso sarebbe cresciuto dello 0,2%.

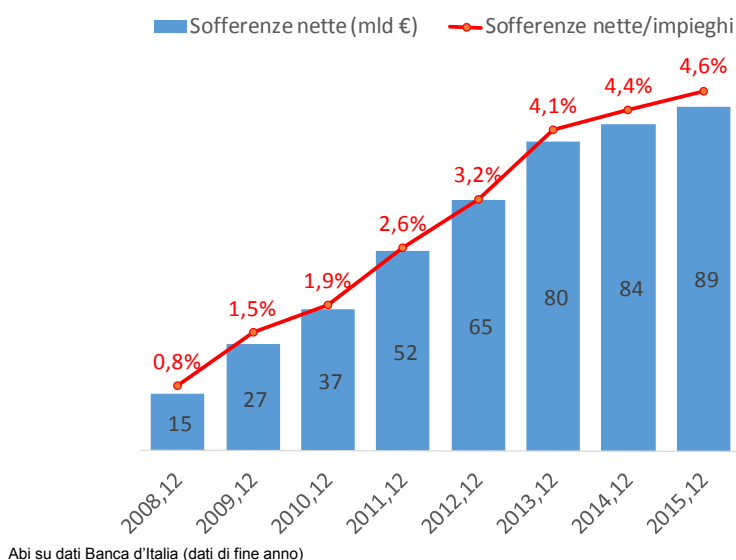
Anche a riflesso dell'azione di politica monetaria non convenzionale della Banca centrale europea, le condizioni cui sono stati erogati i nuovi finanziamenti sono significativamente migliorate: a gennaio 2016 il tasso medio sul totale dei prestiti in essere è risultato pari al

3,26%, prossimo al minimo storico registrato in dicembre 2015 (3,25%); il tasso medio sulle nuove operazioni si è attestato invece al 2,48% (minimo storico) nel comparto dei mutui per le abitazioni e all'1,72% nel comparto dei finanziamenti alle imprese.

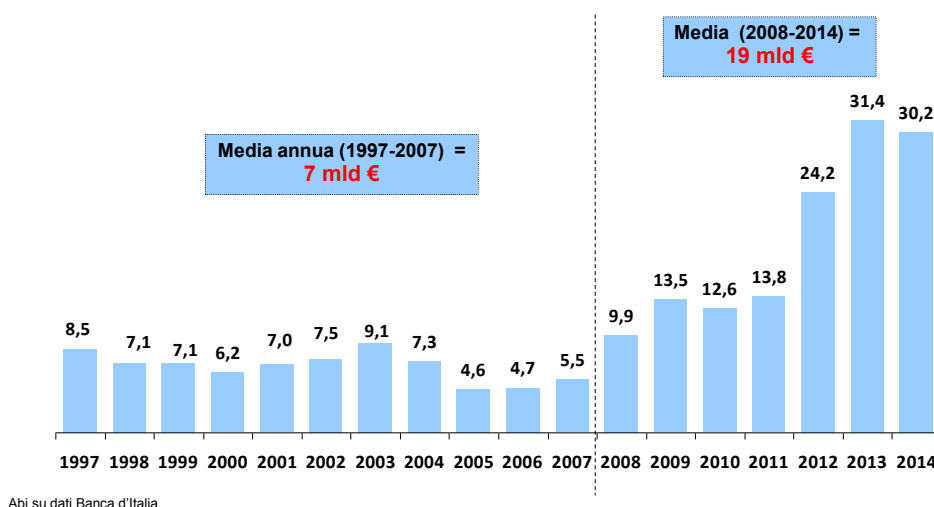
Se gli sviluppi macroeconomici degli ultimi trimestri si stanno riflettendo positivamente sulla quantità di credito erogato e sulle condizioni cui esso viene concesso, più complesso è il meccanismo sottostante alla formazione della qualità del credito che continua a risentire della lunga e profonda recessione che ha contrassegnato il nostro Paese a partire dal 2008.

Sull'argomento vengono peraltro diffusi dati che non rappresentano correttamente il fenomeno e contribuiscono ad ingenerare una interpretazione distorta della realtà. Le banche hanno in questi anni sopportato i costi inflitti dalla crisi in termini di aumento dei casi di insolvenza che si sono tradotti in un forte aumento dei crediti deteriorati. Di questi, una quota superiore al 50% è già stata spesa a conto economico tempo per tempo attraverso le rettifiche. Oggi i crediti in sofferenza rilevanti, cioè non ancora rettificati, sono pari a 89 miliardi di euro, il 4,6% degli impieghi.

Dinamica delle sofferenze nette e della loro incidenza sul credito



**Rettifiche su crediti in Italia
(dati di sistema 1997 – 2014; mld €)**

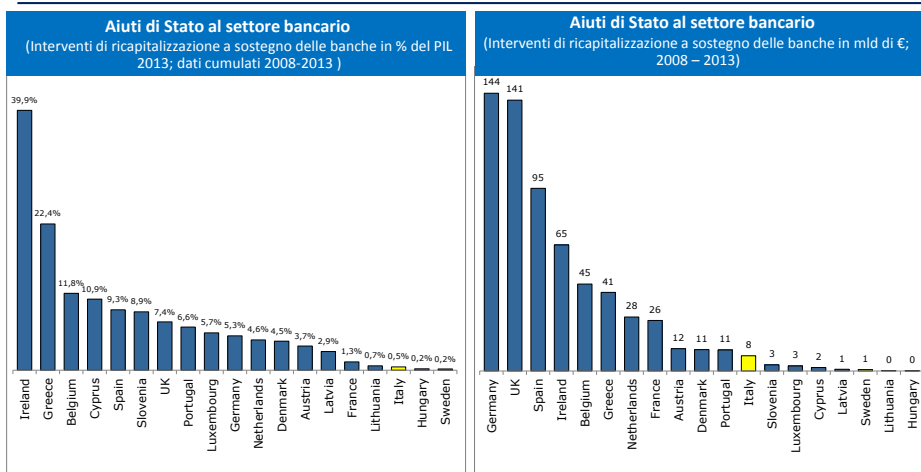


Oltre a tassi di copertura adeguati e in linea con quelli europei, le banche italiane vantano sui propri prestiti garanzie di ottima qualità, il cui valore è stato confermato dall'AQR (Asset Quality Review) della Bce e non è stato intaccato da bolle immobiliari che si sono invece registrate in altri paesi.

I movimenti che dall'inizio del 2016 hanno contrassegnato i mercati azionari derivano in gran parte da perturbazioni macroeconomiche e geopolitiche (dal rallentamento dei Paesi emergenti alle incertezze della politica monetaria statunitense, dal basso prezzo del petrolio alla questione dei rifugiati, dalla crisi mediorientale ed africana al dramma del terrorismo islamico) e non da fattori specifici relativi all'Italia.

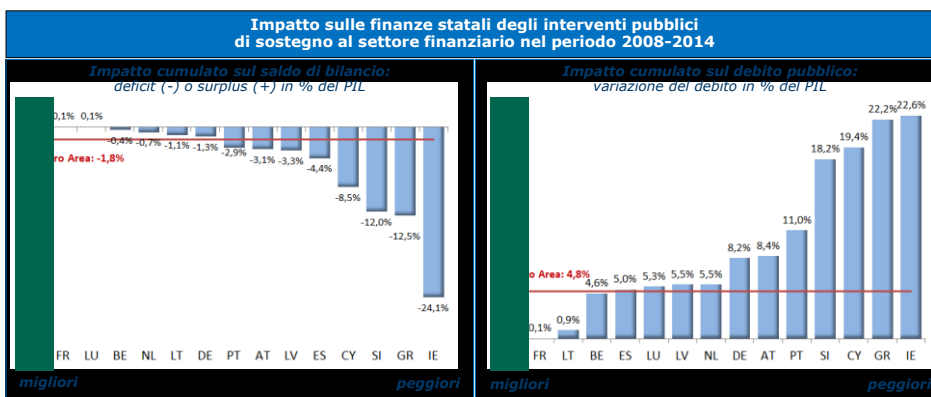
Negli ultimi sette anni, le nostre banche sono state capaci di affrontare una crisi dalle molte sfaccettature (finanziaria, sovrana, reale) senza comportare costi per i contribuenti. Secondo dati della BCE, nel periodo 2008-14 le misure a supporto del settore finanziario sono state pari soltanto allo 0,1% del Pil in Italia (e in Francia) a fronte del 4,8% nella media dell'Area euro, dell'8,2% in Germania, per tacere del 22,6% e del 22,2% in Irlanda e Grecia rispettivamente. In Italia, inoltre, le misure a supporto del settore finanziario sono state integralmente restituite e hanno generato, diversamente da quanto avvenuto negli altri Paesi, un beneficio per le finanze pubbliche.

**Aiuti di Stato alle banche
(aiuti pubblici in miliardi di € e in % del PIL)**



Fonte: Abi su rapporto della Commissione Europea «State Aid scoreboard 2014 – Aid in the context of the financial and economic crisis»

Impatto sulle finanze pubbliche per interventi di sostegno al settore bancario: confronto europeo



Fonte : Abi su dati Bollettino Economico BCE, numero 6/2015

Il rafforzamento delle banche è stato realizzato nel nostro Paese facendo ricorso ad aumenti di capitale, per quasi 50 miliardi di euro, tutti privati, ribadendo, anche con questi aumenti, le caratteristiche di un settore bancario totalmente privato, così come definito con le numerose riforme avviate all’inizio degli anni novanta.

Le sfide che il mondo bancario ha di fronte non sono tuttavia solo di tipo regolamentare e derivanti dalla crisi. Tra le sfide, c’è sicuramente quella digitale, che ha caratteristiche strutturali. E pone anch’essa rilevanti pressioni sulla redditività delle banche commerciali.

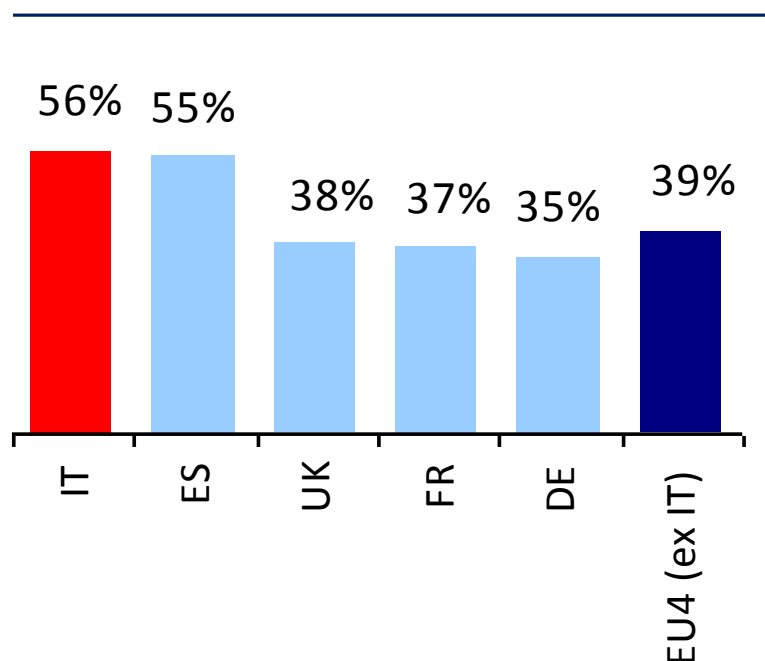
Le banche sono chiamate a trovare soluzioni organizzative ed infrastrutturali sempre più innovative per aumentare l’efficienza e la

propria offerta commerciale e ridurre i costi. In questa prospettiva, tecnologia, digitalizzazione e multicanalità integrata sono indispensabili per razionalizzare i processi e i modelli operativi, ampliando, allo stesso tempo, l'offerta delle banche con nuovi prodotti e servizi sempre più evoluti.

Il tutto si inserisce in un contesto in cui la pressione sulla redditività è particolarmente significativa soprattutto per le banche operanti in Italia, dato il loro modello di business particolarmente vicino all'economia. Infatti, in Italia l'incidenza dei crediti a famiglie e imprese incide per il 56% del totale dell'attivo rispetto ad una media dei principali paesi europei pari al 39%. Nello stesso tempo, in Italia le banche registrano un differenziale tra il tasso medio sui prestiti e il costo medio della raccolta inferiore rispetto sempre agli altri principali mercati bancari europei.

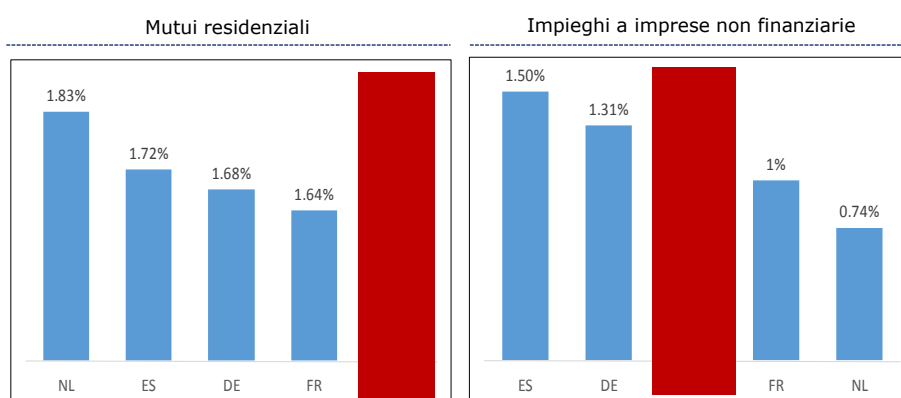
L'obiettivo per il futuro è di poter tornare su livelli redditività che permettano di supportare a pieno le esigenze di famiglie e imprese.

Crediti/attivo
(dati aggregati; Dicembre 2014)



ABI su dati Bankscope e rapporti annuali di un campione di 68 gruppi bancari

**Spread tra tasso medio impieghi e tasso medio raccolta:
comparazione europea
(Gennaio 2016)**



Fonte : Abi su dati BCE

2. Il completamento dei tre pilastri dell'Unione Bancaria

L'Unione Bancaria si fonda su tre pilastri: il meccanismo unico di vigilanza, il meccanismo unico di risoluzione delle crisi e il sistema di garanzia dei depositi.

a) Primo e secondo pilastro

Per i Paesi dell'area dell'euro l'unitarietà del sistema di vigilanza sulle banche si è realizzata con l'entrata in vigore il 4 novembre 2014 del Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM) e il 1° gennaio 2016 del Meccanismo di risoluzione unico (SRM).

Avvalendosi di quanto previsto dall'art. 127, c.6 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il regolamento istitutivo del Meccanismo Unico di Vigilanza attribuisce alla BCE il compito di esercitare direttamente, in collaborazione con le Autorità nazionali, le principali funzioni di vigilanza sulle banche più rilevanti (129 di cui 14 italiane). Sulle altre banche la vigilanza è condotta dalle Autorità nazionali nell'ambito di linee guida stabilite dalla BCE, che potrà tuttavia in ogni momento avocare a sé i compiti di supervisione.

L'accentramento a livello comunitario delle funzioni di vigilanza prudenziale e, come detto, dal 2016, della responsabilità della gestione e risoluzione delle crisi bancarie, ha mutato radicalmente l'assetto della vigilanza bancaria, che da prevalentemente nazionale è diventata europea.

In stretta complementarietà con il Meccanismo di Vigilanza Unico, l'SRM gestirà in maniera accentrata le crisi che colpiranno le banche dell'area dell'euro significative o comunque di dimensione internazionale.

Sia l'SRM, sia le Autorità nazionali di risoluzione (da noi, la Banca d'Italia) possono avvalersi degli strumenti di risoluzione introdotti dalla direttiva europea sul risanamento e la risoluzione delle banche (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD), recepita in Italia con il D. Lgs. 180/2015.

Tra questi strumenti, particolare rilievo è rivestito dal meccanismo di salvataggio interno (o "bail-in"), che pone a carico di azionisti e creditori le perdite emerse a seguito della crisi, con l'obiettivo di evitare o contenere eventuali interventi di sostegno pubblico, che potranno dunque verificarsi solo in casi eccezionali, evitando che la crisi di un intermediario abbia gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema finanziario nel suo complesso. L'attivazione dell'intervento pubblico richiede comunque che i costi della crisi siano ripartiti con gli azionisti e i creditori attraverso l'applicazione di un bail-in almeno pari all'8 per cento del totale del passivo.

Le norme europee prevedono anche l'istituzione di un fondo unico per il finanziamento della risoluzione (Single Resolution Fund, SRF) alimentato dai contributi delle banche dei paesi dell'area dell'euro, senza utilizzo di denaro pubblico.

Le banche degli Stati membri aderenti all'Unione bancaria hanno contribuito nel 2015 al Fondo di risoluzione nazionale e dal 2016 (fino al 2023) contribuiranno al Fondo di risoluzione unico (SRF). La dotazione di risorse raccolta dal Fondo di risoluzione nazionale per il 2015 è stata trasferita al Fondo di risoluzione unico nel 2016.

A partire dal 1° gennaio 2016 ed entro il 31 dicembre 2023 (arco temporale di 8 anni), il Fondo di risoluzione unico deve raggiungere un livello obiettivo pari ad almeno l'1% dei depositi garantiti nell'Unione bancaria, circa 55 miliardi di euro.

Il sistema di risoluzione unico assicura, dal 1° gennaio 2016, la gestione ordinata delle crisi delle banche c.d. significative o con operatività transfrontaliera nell'area dell'euro e delle principali SIM, superando i problemi determinati dalla frammentazione delle procedure su base nazionale. Il Comitato di risoluzione unico

assumerà le decisioni in merito ai piani di risoluzione, all'avvio della risoluzione e individuerà le azioni più idonee al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla disciplina comunitaria. Le Autorità nazionali di risoluzione, oltre a partecipare alle decisioni del Comitato, sono responsabili dell'attuazione delle concrete misure di risoluzione. Le Autorità nazionali di risoluzione rimangono altresì responsabili della gestione delle crisi degli intermediari meno significativi.

Ulteriore tassello utile al completo superamento della potenziale propagazione sistemica dei rischi dei singoli intermediari sarebbe il c.d. "common back stop" consistente nella possibilità di intervento da parte degli Stati membri, una volta utilizzate le modalità di gestione della crisi sopra descritte. Tale intervento, come detto di ultima istanza, eliminerebbe, una volta predisposto, i residui rischi di contagio ed eventuale reazione irrazionale dei mercati. In tale senso appare opportuno garantirne una immediata predisposizione ancorché resti remota la sua possibilità di attivazione.

Una questione che ha trovato nel corso delle ultime settimane ampia eco nelle sedi istituzionali, nazionali e comunitarie è quella della necessità di ripensare il funzionamento della disciplina sulla risoluzione, con particolare riferimento alle previsioni relative al salvataggio interno.

Finora, la posizione italiana favorevole ad una profonda revisione di tale disciplina - unanimemente assunta dalle Autorità nazionali e sostenuta con convinzione anche dall'ABI - è apparsa isolata in Europa.

In proposito occorre valutare la portata delle Conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte di Giustizia UE, su ricorso del Corte Costituzionale slovena (Causa C-526/14, 18 febbraio 2016).

Le Conclusioni dell'Avvocato Generale - che, sebbene non vincolanti per la Corte, sono solitamente accolte nella decisione finale - chiariscono che la comunicazione della Commissione del 2013 in tema di aiuti di Stato, nella parte in cui prevede misure di condivisione degli oneri (c.d. burden sharing) per valutare la compatibilità degli aiuti di Stato alle banche durante la crisi, non sarebbe vincolante per gli Stati Membri.

Si tratterebbe, nella lettura dell'Avvocato Generale della Corte di Giustizia Europea, di un atto con cui la Commissione fissa le regole in base alle quali eserciterà il suo potere di valutazione della

compatibilità delle misure di aiuto col Mercato Interno, ma che non avrebbe la forza giuridica di imporre misure di condivisione degli oneri agli Stati Membri. Questi resterebbero liberi di notificare alla Commissione le misure di aiuto che ritengono compatibili, anche se non soddisfano le condizioni stabilite in tale comunicazione. “Ciò che è fondamentale” – afferma l’Avvocato Generale – “è che, da un punto di vista giuridico, uno Stato membro possa essere in grado di dimostrare che, nonostante la mancata condivisione degli oneri (o il mancato rispetto di qualsiasi altro criterio stabilito dalla comunicazione sul settore bancario), gli aiuti ad una banca in difficoltà continuino a soddisfare i requisiti di cui all’articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Si possono infatti immaginare situazioni, in aggiunta a quelle già previste dalla stessa comunicazione sul settore bancario, in cui un governo possa dimostrare che il salvataggio e la ristrutturazione di una banca siano, ad esempio, meno costosi per lo Stato, nonché più rapidi e agevoli da gestire, se non vengono adottate misure di condivisione degli oneri nei confronti di tutti o di alcuni degli investitori ai quali si fa riferimento nella comunicazione sul settore bancario”.

Le Conclusioni dell’Avvocato Generale della Corte di Strasburgo quanto meno indicano la necessità di una riflessione volta a rivedere o, almeno a interpretare in misura più flessibile, la disciplina della crisi delle banche, e in quest’ambito le regole sul bail-in, ed hanno il pregio di riportare la discussione su questi temi da una dimensione squisitamente domestica ad un ambito pienamente europeo. Esse evidenziano autorevolmente la necessità – che ABI sostiene da tempo - di intervenire in ambito europeo per lavorare ad un quadro di regole più certe, più chiare e più equilibrate, a supporto della necessaria fiducia nel sistema finanziario da parte degli investitori. In ogni caso dovrebbe essere previsto come principio generale quello della non retroattività delle norme e la necessità di adeguati periodi transitori che consentano un adeguamento al nuovo quadro normativo senza che vengano pregiudicate situazioni giuridiche già in essere con il venire meno della certezza del diritto. Allo stesso tempo il periodo transitorio è ugualmente necessario per garantire una adeguata informativa a tutti i soggetti interessati dal mutato contesto normativo.

c) Il terzo pilastro

Per completare il progetto di unione bancaria, il 24 novembre 2015 la Commissione Europea ha pubblicato la proposta legislativa sul

sistema europeo di garanzia dei depositi (c.d. EDIS) e una Comunicazione in cui delinea le misure da attuare per completare l'Unione Bancaria.

La proposta ha il pregio di determinare le condizioni per la definitiva rottura del circolo vizioso tra rischio bancario e rischio sovrano, con i relativi impatti in termini di rating per gli intermediari residenti nei Paesi periferici.

E' da rilevare che alcuni Paesi del nord Europa stanno osteggiando la realizzazione dell'EDIS proponendo alcune precondizioni, quali la ponderazione diversa da zero dell'investimento effettuato dalle banche in titoli di Stato e la emanazione di una unica legge fallimentare a livello europeo.

L'EDIS sarà introdotto per mezzo di un Regolamento di modifica del Regolamento n. 806 del 2014 relativo al Meccanismo di Risoluzione Unico e, pertanto, sarà amministrato dal Comitato Unico per la Risoluzione delle crisi e sarà obbligatorio solo per gli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria.

L'EDIS diventerà pienamente operativo al termine di un periodo transitorio che si articola su tre fasi e che si concluderà nel 2024.

Esso potrà intervenire solo per rimborsare i depositanti in caso di liquidazione o, nei casi in cui la banca è sottoposta a risoluzione (ad es., in caso di applicazione del bail-in), solo per coprire le eventuali perdite dei depositi coperti. Per questo motivo bisogna tenere presente che interventi precoci da parte dei DGS potrebbero non essere più possibili in futuro.

Dal 2024 è prevista la creazione di un Fondo unico di garanzia dei depositi (Deposit Insurance Fund – DIF) di proprietà del SRB e alimentato con contributi a carico delle banche. Questo sarà l'unico fondo che dovrà rispettare il livello obiettivo dello 0,8% dei depositi garantiti previsto dalla Direttiva Deposit Guarantee Schemes - DGS (circa 43 miliardi di euro).

Gli schemi nazionali di garanzia dei depositi potranno detenere solo fondi che le banche versano volontariamente e che potranno essere utilizzati per effettuare interventi precoci.

Nel Rapporto dei 5 Presidenti ("Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" del 22 giugno 2015) si sottolinea l'urgenza del

completamento dell'unione bancaria con l'istituzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi (EDIS).

Auspichiamo tale completamento; riteniamo comunque che il nuovo meccanismo dovrebbe garantire la neutralità dei costi rispetto al vigente regime e dovrebbe consentire la possibilità di effettuare interventi precoci, anche al di fuori di quelli operati utilizzando i contributi volontari delle banche.

In attesa della definizione del sistema unico europeo della garanzia dei depositi, il 10 febbraio u.s., in Italia, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di decreto legislativo per il recepimento della Direttiva n. 49 del 2014 (c.d. Deposit Guarantee Schemes Directive - DGSD), che istituisce un quadro normativo armonizzato a livello dell'Unione europea in materia di sistemi di garanzia dei depositi.

Il decreto, recependo le indicazioni previste nella Direttiva, permette la realizzazione di eventuali interventi preventivi del sistema di garanzia dei depositi, se questi interventi si prospettano meno onerosi del rimborso dei depositi (principio del c.d. minor onere) e per la banca beneficiaria non ricorrano i presupposti della risoluzione.

3. Interventi a supporto del decollo del mercato dei crediti deteriorati

Numerosi studi empirici evidenziano come la riduzione dei tempi di recupero dei crediti possa avere importanti effetti positivi sulla valutazione dei portafogli deteriorati e dunque contribuire a ridurre la distanza tra valori di bilancio e quotazioni offerte dal mercato.

Nostre stime indicano che, nel complesso, per ogni anno di riduzione dei tempi di recupero delle garanzie lo scarto tra prezzo di offerta e prezzo di domanda si ridurrebbe di circa il 10%.

Va dato atto al legislatore di avere particolare attenzione per tale tematica. Il recente intervento in materia, realizzato con il DL 27 giugno 2015, n. 83, ha rappresentato uno strumento utile. Occorre però continuare in questa azione perché gli strumenti di soddisfacimento per i creditori appaiono, tanto in tema di esecuzioni individuali ed escussione delle garanzie, quanto in tema di procedure concorsuali, passibili di ulteriori interventi normativi.

Pur in presenza di un Disegno di Legge Delega per la riforma della disciplina della crisi dell'impresa e dell'insolvenza secondo le linee tracciate dal documento elaborato dalla Commissione Rordorf, un intervento tempestivo e mirato alla velocizzazione del recupero dei crediti sarebbe di primaria importanza nel contesto attuale di forte volatilità ed incertezza dei mercati.

A questo riguardo potrebbe essere utile intervenire nel corso dell'iter di conversione in legge del DL 14 febbraio 2016, n. 18 (Atto Camera n. 3606) per introdurre alcune previsioni volte a rendere più efficaci ed efficienti nonché meno costose le procedure esecutive, contribuendo in tal modo in maniera decisiva al "decollo" del mercato dei crediti deteriorati.

4. Trasparenza semplice

L'Associazione Bancaria Italiana è da anni particolarmente impegnata, con il coinvolgimento delle Associazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute a livello nazionale in base al Codice del Consumo, in una un'iniziativa, denominata "Progetto Trasparenza Semplice", che si declina in vari ambiti di intervento.

L'obiettivo generale del progetto è agire sulle informazioni che le banche forniscono alla clientela nelle diverse fasi del rapporto contrattuale per conseguire una semplificazione e una razionalizzazione delle comunicazioni, nonché accrescere la comprensibilità dell'informativa, anche tramite la semplificazione del linguaggio e la comparabilità dei prodotti. Il fine è favorire un più elevato livello di consapevolezza del cliente nell'operare la scelta più adeguata alle proprie specifiche esigenze, nonché incrementare la competitività del mercato.

In questo ambito, l'intensa collaborazione tra settore bancario e Associazioni dei consumatori ha consentito di raggiungere alcuni significativi risultati – nel rispetto della disciplina primaria e tenendo conto delle evoluzioni in corso della normativa nazionale ed europea – che agiscono in varie direzioni: semplificazione e razionalizzazione delle comunicazioni di trasparenza, realizzazione di format condivisi con le Associazioni dei consumatori per la rappresentazione delle informazioni alla clientela, definizione di Linee Guida e procedure per la maggiore fruibilità dei servizi.

Si ricordano: il Protocollo d'Intesa in materia di conto corrente ai consumatori sottoscritto il 14 aprile 2011, il Protocollo d'Intesa sulle Linee Guida per favorire la fruizione da parte della clientela delle informazioni di trasparenza sui siti internet delle banche, sottoscritto il 28 novembre 2013, il Protocollo d'Intesa sulle polizze assicurative facoltative collegate ai mutui, sottoscritto il 30 novembre 2013, il Protocollo d'Intesa in materia di servizi di pagamento mediante carte, sottoscritto il 20 maggio 2015. I suddetti Protocolli sono stati sottoscritti da numerose Associazioni dei consumatori e, con riferimento al tema polizze, anche da ASSOFIN.

Iniziative che hanno previsto un coinvolgimento delle diverse Autorità, dando evidenza nella propria regolamentazione del contenuto di questi Protocolli.

Il susseguirsi degli eventi non fa che confermare come in Italia occorran urgenti scelte di trasparente semplificazione dell'informativa precontrattuale riguardanti anche gli strumenti finanziari e che coinvolgano tutte le Autorità competenti e tutte le banche, per riportare al più presto piena serietà e fiducia negli investimenti finanziari da parte di tutti i soggetti interessati.

E' d'altro canto essenziale che il tema della trasparenza semplice sia disciplinato in aderenza ad una normativa uguale per tutti i paesi dell'Unione bancaria europea. Con questo spirito, l'ABI condivide l'idea lanciata dal Sole 24 Ore di predisposizione immediata e cogente per tutti di una scheda informativa sintetica che si basi sullo schema definito, ma non ancora in vigore, a livello europeo denominato "Documento recante le informazioni chiave" (Key Information Document – KID) previsto dal Regolamento UE n. 1286/2014 che sarà applicabile dal 31 dicembre 2016.

Occorre, infatti, che alla clientela siano fornite informazioni semplici e inequivoche sui prodotti di investimento. A questo proposito, l'ABI ritiene che, oltre alla semplicità del linguaggio sempre in italiano ed alla sintesi delle informazioni, occorra anche distinguere le schede delle tipologie di prodotti di investimento adottando colori diversi per tipologie giuridiche di prodotto al fine di evitare ogni rischio di equivoco.

In questo modo a ogni prodotto di investimento finanziario dovrebbe corrispondere una scheda informativa semplice e sintetica, stampata su fogli di colori corrispondenti alle specifiche tipologie dei differenti prodotti. Aderendo a questa impostazione, le obbligazioni subordinate dovrebbero essere compravendute sulla base di schede informative di colore diverso da quelli delle obbligazioni ordinarie, dei certificati di deposito, dei prodotti assicurativi, delle azioni, ecc...

5. Ulteriori punti di attenzione

Molti sono gli ulteriori fronti su cui sarà importante intervenire nei prossimi anni per realizzare una effettiva, armonica e piena Unione bancaria europea e su cui occorrerà porre attenzione come mondo istituzionale italiano, per i potenziali riflessi sui rapporti banche e imprese/famiglie.

5.1 Un vero Testo Unico Bancario Europeo

Se prima della crisi era già sentita l'esigenza di costituire un set unico di regole di vigilanza in Europa per tenere il passo del crescente consolidamento del mercato unico europeo dei servizi finanziari, oggi l'asticella si è spostata più in alto, e l'Unione Bancaria richiede la realizzazione di identiche normative, presupposto inscindibile di una vera vigilanza unica.

Saranno, pertanto, necessari interventi per quanto riguarda il diritto penale dell'economia, non essendo possibile che in un paese dell'Unione Monetaria sia consentito e lecito ciò che in un altro paese potrebbe essere addirittura sanzionato penalmente. Allo stesso modo sarà necessario intervenire sulle norme fallimentari, sulle normative contabili (attualmente i principi contabili internazionali si applicano obbligatoriamente solo ai bilanci consolidati e non ai bilanci individuali) sul diritto societario, per non citare le norme fiscali.

5.2 L'incertezza regolamentare

Ma certamente sull'attività delle banche si fanno ora sentire soprattutto gli effetti dell'implementazione di una serie di Dossier ed è rilevante, al contempo, il maturare di altri fronti di regolamentazione.

E' il caso, nello specifico, ricordare le possibili implicazioni che potranno derivare dalla revisione dell'approccio standardizzato al rischio di credito, dalla revisione dei principi contabili internazionali con riferimento alla valutazione dei crediti, dalle nuove definizioni di default e di ritardato pagamento, dalle misure di supporto alle piccole e medie imprese.

Esse si inquadrano in un ampio alveo di manutenzione della normativa esistente che lasciano trasparire una polarizzazione verso la ricerca della stabilità anche a detrimento di crescita economica e redditività degli intermediari fattori, essi stessi, in grado di garantire il consolidamento del settore bancario. Ancora una volta l'attenzione deve andare alle potenziali criticità di nuove regole asetticamente condivisibili ma congiunturalmente dannose per il loro portato pro ciclico.

Un punto di attenzione particolare è quello della potenziale revisione del trattamento dei titoli di Stato.

Riteniamo che questo sia tema da affrontare con molta cura, anche perché l'esperienza storica recente insegna che la frammentazione dei mercati è cresciuta proprio in presenza di gravi crisi di fiducia sulla sostenibilità dei debiti pubblici.

E' evidente dunque che si tratta di un fronte, quello dei portafogli di titoli sovrani delle banche, che deve essere trattato con molta attenzione per i potenziali riflessi sistemici.

5.3 La Capital Markets Union

Inoltre, di particolare rilievo sarà, per le implicazioni sui rapporti banche-imprese, il progetto della Capital Markets Union (CMU).

Obiettivo è creare un mercato europeo dei capitali più integrato, che favorisca la crescita dell'economia e l'attrattività dell'Europa come piazza di investimento. Il tema è ritenuto di particolare rilevanza in quanto anche nel Mercato Unico dei Capitali le banche devono continuare a svolgere un ruolo importante, seppure diverso rispetto a quello tradizionale che svolgono sui mercati del credito.

Senza dubbio il processo in atto a livello europeo deve considerare quanto è stato già fatto nei vari paesi per facilitare l'accesso delle imprese medio piccole al mercato dei capitali.

Occorre però prestare attenzione che nello sviluppare forme di finanziamento integrative a quello bancario (il c.d. shadow-banking) non si creino situazioni di arbitraggio regolamentare che possa trasferire rischio da un settore sovra regolamentato (come quello bancario) al settore non bancario, che è provvisto di minore regolamentazione. La Capital Markets Union è un progetto complesso, che richiede una forte convergenza delle norme. Alcune normative europee (CRD, Solvency II, MIFID) prevedono, ad esempio, regole prudenziali in contraddizione con gli obiettivi della CMU. Andrebbe svolto, in questo senso, una valutazione complessiva dei percorsi normativi sinora compiuti per risolvere queste contraddizioni.

Appare quindi fondamentale non solo avere un unico set di regole ma anche un'unica Autorità per i mercati finanziari, come avvenuto nel settore bancario.

Senato della Repubblica **VI Commissione Finanze**

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e sulla tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi in Europa

Audizione dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari

Roma, 8 marzo 2016 - ore 13,30

Indice

- Il contesto economico e finanziario e i dati di andamento
del sistema del credito 4
- Le attuali dinamiche del Credito Popolare 5
- La riforma delle Banche Popolari 7
- L'introduzione del bail-in per la risoluzione delle crisi bancarie 9
- Le iniziative del Governo per la valorizzazione
dei crediti in sofferenza 10

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi anzitutto di esprimere il ringraziamento mio personale e dell'Associazione che rappresento per l'opportunità di fornire alla Commissione il punto di vista della Categoria sulle dinamiche del contesto economico e giuridico di riferimento e sui mutamenti in atto nel sistema bancario italiano, focalizzando l'attenzione sull'adeguatezza della rinnovata disciplina in materia di vigilanza unica, risoluzione delle crisi, garanzia dei depositi e tutela del risparmio, nonché su temi di specifico interesse quali la riforma delle Banche Popolari.

E' ben nota ai componenti della Commissione la stretta successione di provvedimenti normativi e regolamentari, di matrice europea e nazionale, che hanno investito il sistema del credito nel corso degli ultimi anni.

Le modifiche al diritto societario e la normativa specifica sulla governance degli intermediari, la regolamentazione prudenziale sui rischi bancari, le prescrizioni a tutela del cliente in materia di strumenti di investimento e, da ultimo, il sistema di risoluzione della crisi delle banche nell'ambito della costituenda Unione Bancaria europea, rappresentano solo alcune delle novità normative che le banche sono tuttora impegnate ad affrontare, con impatti significativi sul sistema di governo aziendale, sull'organizzazione delle strutture interne, sulle procedure di gestione e controllo delle attività.

Mi compiaccio, pertanto, con il Presidente On. Mauro Maria Marino e con tutti i componenti della Commissione per aver deciso di convocare le rappresentanze del mondo bancario al fine di approfondire in che misura l'architettura dell'Unione Bancaria - nelle modalità con cui si sta delineando - possa ritenersi confacente ed utile al sistema bancario e all'economia nazionale e se le rilevanti innovazioni del quadro normativo in materia creditizia e finanziaria siano pienamente conformi e appropriate al nostro ordinamento e alle nostre tradizioni giuridiche.

Nel mio intervento affronterò le tematiche dell'audizione seguendo l'articolazione degli argomenti di seguito elencata:

- il contesto economico e finanziario e i dati di andamento del sistema del credito;
- le attuali dinamiche del Credito Popolare;
- la riforma delle Banche Popolari;
- l'introduzione del bail-in per la risoluzione delle crisi bancarie;

- le iniziative del Governo per la valorizzazione dei crediti in sofferenza.

1. Il contesto economico e finanziario e i dati di andamento del sistema del credito

L'attività economica, sia pure in lieve ripresa rispetto agli anni precedenti, non presenta segnali che consentano di considerare pienamente superate le difficoltà. I dati preliminari del quarto trimestre 2015 evidenziano una maggiore difficoltà dell'economia italiana rispetto a quelle degli altri Paesi europei, con un aumento del PIL più contenuto, appena +0,1% sul trimestre precedente, che si traduce in una crescita media annua dello 0,8%, in linea con le attese.

Malgrado la politica monetaria marcatamente espansiva dettata dalla Banca Centrale europea attuata con i programmi di *Quantitative Easing*, l'andamento dei prezzi resta stazionario sia nell'area Euro sia in Italia (+0,1% nel 2015) ed anzi, le ultime evidenze sembrano indicare per il nostro Paese il perdurare di una fase di deflazione strisciante (dato congiunturale di febbraio pari a -0,2%).

Le fibrillazioni dei mercati borsistici mondiali nelle ultime settimane, soprattutto a causa del rallentamento dell'economia cinese, la discesa del prezzo del petrolio che continua a mantenersi su valori molto bassi e le tensioni geopolitiche che interessano l'area del Medio Oriente, sono tutti elementi che concorrono a mantenere piuttosto critico il contesto internazionale di riferimento.

E' evidente che i parametri economici e patrimoniali delle banche italiane abbiano risentito della perdurante difficoltà dell'economia reale ed anche dell'inasprimento dei vincoli prudenziali che hanno imposto incrementi consistenti delle dotazioni patrimoniali a cui, peraltro, le banche italiane hanno provveduto in via autonoma.

A fine 2015, l'entità delle sofferenze nette delle banche italiane ammontava a 89 miliardi di Euro, contro 22 miliardi registrati a fine 2008. Negli ultimi mesi, il dato dei crediti deteriorati, pur se ancora in crescita, ha fatto registrare un rallentamento, determinando così una minor pressione sui futuri accantonamenti e, auspicabilmente, un possibile miglioramento della redditività del settore.

E' indubbio, tuttavia, che lo stock dei crediti non performing costituisca un impedimento alla gestione degli intermediari e, in ultima analisi, alla ripresa della stessa economia. Per tale ragione si rendono essenziali tutti i possibili interventi di sistema che possano alleggerire i bilanci degli istituti da tale fardello.

E' auspicabile, al riguardo, che si agisca su diversi livelli, anche tramite iniziative di natura fiscale. Si può intervenire, ad esempio, consentendo la diluizione in più esercizi delle perdite su crediti ed anche favorendo la creazione di società veicolo su cui trasferire le sofferenze.

Non meno urgente è la raccomandazione di varare in fretta una riforma delle procedure concorsuali ed amministrative volte ad abbreviare i tempi di recupero dei crediti in sofferenza ed impedire comportamenti dilatori dei debitori; riforma di cui si avvantaggerebbe l'intera collettività e non soltanto le banche. Si sottolinea al riguardo che in una recente indagine del Fondo Monetario, l'Italia è stata collocata al 35° posto sui 36 Paesi OCSE per efficacia regolamentare e giurisprudenziale nelle procedure di recupero del credito.

Negli ultimi mesi, grazie soprattutto agli interventi della BCE, si è registrato un lento miglioramento della dinamica dei prestiti alle imprese, che tuttavia sono rimasti in territorio negativo: il dato di dicembre 2015 mostra ancora una diminuzione dello 0,3% sui finanziamenti in essere rispetto all'anno precedente.

I riscontri statistici rivelano che a soffrire di più sono ancora le piccole e medie imprese, ossia quelle più esposte alle difficoltà derivanti da prolungate fasi recessive, e ciò a causa di una più alta dipendenza dal credito bancario e delle minori garanzie da offrire.

2. Le attuali dinamiche del Credito Popolare

La Categoria è costituita attualmente da 63 Banche Popolari, 52 società finanziarie controllate e 150 banche corrispondenti, appartenenti alla cooperazione bancaria mondiale. Il comparto delle Popolari conta oggi 8.823 sportelli e 80.700 dipendenti con 450 miliardi di Euro di Attivo, pari ad una quota di mercato del 26%.

Nel corso dell'anno appena trascorso le Banche Popolari hanno continuato a supportare le comunità ed il tessuto produttivo delle economie di riferimento. A fine 2015, gli impieghi della Categoria erano pari a 390 miliardi di Euro, di cui 225 miliardi di Euro relativi alle imprese e quasi 110 miliardi alle famiglie.

Il flusso dei nuovi finanziamenti erogati alle aziende nel corso dell'anno ha raggiunto i 78 miliardi di Euro (+13% annuo), di cui 35 miliardi alle imprese minori. Dal lato delle famiglie, sono stati accesi nuovi mutui immobiliari per un controvalore complessivo di 12,5 miliardi, con un aumento del 68% su base annua.

Tutto ciò è avvenuto perseguendo contestualmente l'obiettivo di un miglioramento dei propri requisiti patrimoniali, superando ampiamente i minimi richiesti con un Cet1 che a settembre 2015 era pari al 14,5% e un Total Ratio del 15,6%. Si è registrato inoltre un incremento della compagine sociale del 3,2%, per un totale di circa 1,4 milioni di soci e un aumento dello 0,5% dei clienti, giunti a 12,4 milioni.

Per evidenziare il ruolo svolto nel corso degli ultimi anni dalle Banche Popolari, che hanno contribuito fattivamente a contrastare gli effetti della congiuntura non interrompendo i flussi di finanziamento alle economie locali e alle PMI, si riporta di seguito uno stralcio di un autorevole approfondimento curato da Fulvio Coltorti, storico direttore dell'area studi di Mediobanca nonché autore di pubblicazioni fondamentali come "Le principali società italiane".

Le Banche Popolari hanno erogato ai clienti 138.3 miliardi di Euro in più, per i due terzi relativi a clientela in bonis. Inutile ricordare che ciò ha significato non razionare il credito ai clienti, rappresentati in buona misura da piccole e medie imprese in momenti di congiuntura difficile; azione che si è tradotta in un maggior sostegno alle imprese produttive: a fine 2014 la quota di attivo tangibile costituita da crediti verso clienti rappresentava per le Popolari il 59.4% (4,6 punti in più rispetto al 2005) contro il 57% per le banche commerciali (2,1 punti in più sul 2005).

In conclusione, valutando gli aggregati delle banche censite da Mediobanca, risulta che i dati consuntivi del periodo 2005-2014 mettono in evidenza per le principali Banche Popolari una dinamica gestionale relativamente più virtuosa (o meno viziosa) rispetto a quella delle altre categorie sia per quanto attiene agli aspetti aziendali sia per quanto riguarda l'interesse del Paese.

Questo deve portare a preferire in generale operatori anticiclici; nel comparto del credito ciò significa istituti che assicurino il soddisfacimento della domanda di finanziamento espressa dal sistema delle imprese e, in particolare, da quelle di piccola e media dimensione che rappresentano notoriamente il nostro vantaggio competitivo.

Altri dati che confermano le predette conclusioni sono i seguenti. Dal 2008, le Banche Popolari: a) hanno guadagnato quote di mercato per quanto riguarda il credito erogato all'economia reale, passando dal 22 al 25,5%; b) hanno visto crescere significativamente il numero dei soci, saliti da 1.150.000 a 1.330.000; c) hanno visto crescere il numero di clienti di un milione e mezzo in più; d) hanno, aumentato il loro credito verso il 3° settore, per 7 punti in più del sistema bancario nel suo insieme.

3. La riforma delle Banche Popolari

A circa un anno di distanza dall'approvazione del Decreto legge 3/2015, l'esperienza ha lasciato emergere una serie di problematiche sia sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento sia sotto quello della sua funzionalità ed efficacia economica.

Ed invero, la subordinazione della possibilità di esercitare l'attività bancaria in forma di "Banca Popolare" al rispetto di una determinata soglia dimensionale, per di più - mi sia consentito - arbitrariamente individuata, ha destato e desta tuttora molte perplessità sotto il profilo della sua legittimità costituzionale: la migliore testimonianza ne è il contenzioso scaturito, con la pendenza di ben tre ricorsi presentati da un consistente numero di soci di diverse Banche Popolari nonché da associazioni di consumatori dinanzi al Giudice amministrativo e di uno dinanzi alla Corte costituzionale da parte della Regione Lombardia che verrà discusso ai primi di luglio.

Viene in rilievo la violazione di principi cardine della nostra Costituzione, fra i quali la libertà d'impresa economica di cui all'art. 41, la tutela e la promozione della Cooperazione, anche in campo bancario, di cui all' art. 45, la parità di trattamento garantita dall'art. 3 - basti pensare, ad esempio, alle grandi cooperative di consumo alle quali - e giustamente - non è richiesto alcun contenimento dell'attivo per essere cooperative diversamente da quanto invece imposto alle Banche Popolari.

La Costituzione, con norma precettiva, prescrive la promozione e favorisce l'incremento della cooperazione in ragione della sua funzione sociale e ciò anche in campo bancario, come è stato autorevolmente rilevato dal Prof. Mirabelli: pertanto certamente essa "non consente che si imponga un limite, sia esso riferito all'ambito delle attività nelle quali la cooperazione può operare, sia che venga rapportato alla dimensione che la cooperazione può assumere".

In particolare, non si comprende come sia stata individuata la soglia dimensionale di 8 miliardi che non trova riscontro, come da più parti sottolineato, in alcuna normativa esistente, primaria o secondaria, nazionale o internazionale.

Le dimensioni dell'attivo degli intermediari vengono invero in rilievo, ma con una soglia più ampia, ai fini dell'assoggettamento alla vigilanza prudenziale da parte della Banca centrale europea, ai sensi dell'art. 6, par. 4 del Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013, che considera come significativi gli

enti creditizi che presentino un valore totale delle attività superiore ai 30 miliardi di Euro.

Alla soglia di cui all'art. 6, par. 4 del citato regolamento europeo fa peraltro riferimento anche la Banca d'Italia che, in recepimento della direttiva CRD IV e del CRR, nelle proprie disposizioni di vigilanza sul governo societario trasfuse nella circolare n. 285 del 2013, divide le banche in tre classi dimensionali, definendo banche maggiori soltanto quelle con attivi superiori ai 30 miliardi; le banche con attivi fra i 3,5 e i 30 miliardi sono classificate come intermedie, quelle con attivi inferiori ai 3,5 miliardi, come minori.

Come rilevato da eminenti studiosi, fra cui il Prof. Valerio Lemma «A ben considerare, occorre rilevare la notevole differenza che intercorre tra il limite prescelto dal citato decreto legge e quello previsto per l'intervento di supervisione della BCE (dall'art. 6 comma 4, Regolamento UE 1024 del 2013, laddove si indica il valore di 30 miliardi). Ed invero si versa in presenza di un gap di 22 miliardi, pari al 275% della soglia stessa che rende difficile sostenere come l'intervento normativo si esaurisca nella sola volontà del Governo di adeguarsi agli indirizzi europei ed omogeneizzare il modello societario delle banche assoggettate al meccanismo unico di vigilanza».

Da un punto di vista economico e di politica creditizia, inoltre, la soglia individuata dal decreto, di gran lunga inferiore, lo si ripete, a quella prescelta dal Regolamento (UE) sopra richiamato, potrebbe inoltre ostacolare la crescita e il consolidamento fra le Banche Popolari rimanenti che potrebbero essere da una parte indotte a non percorrere ipotesi di razionalizzazione, dall'altra costrette a ridurre le erogazioni creditizie per non superare la soglia e dover rinunciare all'essere cooperative, impedendo così il raggiungimento di un livello di attivo più idoneo per la massima efficienza collegata alla dimensione, con ripercussioni particolarmente negative per l'economia reale, specie nel Sud.

Come è stato acutamente notato in dottrina dal Prof. Vincenzo Troiano: «Visto in questa chiave, il limite all'attivo per lo svolgimento della attività bancaria in forma di banca popolare può avere effetti non desiderati proprio rispetto a quelle Popolari che desiderassero mantenere il proprio status, utilizzando tuttavia appieno le nuove possibilità che il decreto offre in punto di rinnovata governance e apertura al mercato. In altri termini, sembra potersi dire che la fissazione di un

unico livello superato il quale occorre trasformarsi in società per azioni (o ridursi) costituisca una regola che non tiene in considerazione la futura dicotomia che si registrerà nel campo delle Popolari infrasoglia tra quelle che saranno rimaste chiuse e cioè non avranno utilizzato le nuove opportunità offerte dal decreto (i.e. la apertura ai soci finanziatori) e quelle che invece si saranno aperte ad una governance più dinamica. Per queste ultime potrebbe immaginarsi, anche in prospettiva, di alleggerire il limite dimensionale degli 8 miliardi, se del caso condizionando tale alleggerimento alla circostanza che la banca non sia quotata».

Per ovviare ai rilievi di incostituzionalità del provvedimento ed alle problematiche che ne derivano, si potrebbe dunque intervenire innalzando l'attuale soglia fino a renderla omogenea a quella di trenta miliardi prevista nel diritto comunitario.

4. L'introduzione nell'ordinamento italiano della procedura di bail-in per la risoluzione delle crisi bancarie.

Il processo di entrata in vigore dell'impianto normativo riferito alla BRRD e, nello specifico, al bail-in è stato accompagnato da un rilevante impatto mediatico che ha generato apprensioni e allarmismi sui risparmiatori e sulla clientela retail, dettati da regole di non facile comprensione e dalla prospettazione del rischio di perdite dei propri risparmi affidati alle banche.

Come noto le motivazioni alla base del bail-in sono quelle di evitare che la crisi di una banca implichi costi che possano ricadere sui conti pubblici e di far sì che le conseguenze di un eventuale default ricadano sui proprietari, e dunque su azionisti e soci, nonché sui creditori, ossia i portatori delle obbligazioni emesse dalla stessa banca, e sui depositanti, con depositi di importo superiori ai 100 mila Euro.

Presentate in questo modo, le motivazioni della norma appaiono comprensibili ed anche condivisibili, tuttavia gli effetti dell'applicazione del bail-in un Paese come l'Italia possono rivelarsi problematici. La ragione è semplice ed è basata sul fatto che i soggetti "colpiti" dalla norma, ovvero i risparmiatori, sono gli stessi su cui da sempre si fondono i presupposti di prosperità economica del nostro Paese.

Si aggiunga che l'attività delle imprese italiane è incentrata, più che in altri Paesi europei, sul credito delle banche, la cui principale fonte di provvista è data proprio dai risparmi delle famiglie.

Il coinvolgimento nelle crisi bancarie di obbligazionisti e depositanti presuppone che gli stessi possiedano una cultura finanziaria in grado di comprendere appieno l'affidabilità di una banca, la sua solidità, il reale contenuto di rischio dei titoli che emette, i presupposti che assicurano di poter disporre sempre e comunque del denaro che viene affidato.

C'è da considerare inoltre che nella tradizione giuridica del nostro Paese il risparmiatore che impegna il proprio denaro in un rapporto fiduciario con una banca, è stato da sempre oggetto di tutela piuttosto che essere percepito come possibile corresponsabile dei dissesti dell'intermediario e quindi chiamato a far fronte alle relative perdite.

Sta di fatto che la transizione a questa nuova "cultura" richieda un lungo periodo di tempo e di tale aspetto devono tener conto politici e addetti ai lavori per evitare ulteriori problemi alla nostra economia, già così in sofferenza.

E' nostra convinzione che si dovrebbe agire con la massima risolutezza presso le istituzioni comunitarie al fine di perseguire ogni residua possibilità per una revisione del bail-in o per un periodo transitorio prima della sua piena applicazione; tale convinzione, peraltro, è condivisa del ministro dell'Economia, Pier Carlo Padoan, secondo il quale "occorre una fase transitoria che dovrebbe essere accompagnata da accorgimenti che mettano a disposizione strumenti per affrontare singoli problemi che possono colpire singoli istituti bancari".

Si aggiunga che queste stesse preoccupazioni sono state manifestate dal governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, che nel discorso tenuto al recente congresso del Forex ha prospettato l'opportunità di una revisione della direttiva BRRD (istitutrice del bail-in), avvalendosi della clausola contenuta nella stessa direttiva che ne prevede la rivedibilità entro il 2018.

5. Le iniziative del Governo italiano per la valorizzazione dei crediti in sofferenza

L'11 febbraio u.s., il Consiglio dei ministri ha approvato un decreto legge che include, tra l'altro, le disposizioni che consentono di avviare il regime di garanzia sulle passività emesse nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione realizzate a fronte della cessione da parte di banche italiane di portafogli di crediti qualificati

come sofferenze. La misura ha caratteristiche tali da escludere l'eventualità di incorrere in aiuti di Stato, come confermato dalla stessa Commissione europea.

La garanzia dello Stato potrà essere concessa solo ai titoli della classe senior e purché questi abbiano previamente ottenuto un livello di rating da una agenzia riconosciuta dalla BCE corrispondente a un investment grade. La garanzia diviene efficace quando la banca abbia venduto più del 50% dei titoli junior. La garanzia è onerosa e il prezzo della garanzia è costruito prendendo come riferimento i prezzi dei credit default swap di società italiane con un rating corrispondente a quello dei titoli senior che verrebbero garantiti.

Si tratta di un provvedimento che va nella giusta direzione ipotizzando uno strumento che può contribuire ad avvicinare il prezzo tra domanda e offerta nel mercato dei crediti deteriorati oggetto di cartolarizzazioni.

A nostro avviso, tuttavia, l'approccio ipotizzato - posto su basi individuali, con la presenza di una pluralità di società veicolo - comporta una serie di criticità, in particolar modo per le banche di minori dimensioni.

Si moltiplicano, infatti, i costi di gestione, legati anche all'esigenza di richiedere un rating e dover affidare ad un servicer esterno la gestione del recupero crediti; si perdono, inoltre, i vantaggi potenziali derivanti dalle economie di scala legate alla possibilità di gestire un portafoglio crediti di decine di miliardi di Euro, invece che di qualche centinaia di milioni, e ciò assicurerebbe maggior potere contrattuale con le controparti di mercato.

Sono pertanto auspicabili tutte le possibili iniziative volte a favorire le banche che, per ragioni dimensionali, non dispongono di un portafoglio di crediti deteriorati sufficientemente ampio per organizzare un piano efficiente di cartolarizzazioni.

Al riguardo si potrebbero favorire ipotesi operative che vedano l'accordo tra più banche medio-piccole nel cedere i propri crediti ad un'unica società veicolo, realizzando in tal modo un'operazione di cartolarizzazione cosiddetta di "*multioriginator*".

Per questo stessa finalità, inoltre, potrebbe rendersi opportuno eliminare il vincolo per cui, ai fini dell'ottenimento della garanzia di Stato, il cedente sia necessariamente una banca con sede legale in Italia; è ipotizzabile, infatti, che sussistano soggetti esteri disponibili a svolgere la funzione di raccolta dei crediti

delle banche minori per poi realizzare operazioni di cartolarizzazione di più ampia dimensione.

Ringrazio per l'attenzione.



Senato della Repubblica

Audizione presso la Commissione

Finanze e Tesoro

**Indagine conoscitiva
sulle condizioni del sistema bancario
e finanziario italiano
e la tutela del risparmio**

Roma, 8 marzo 2016

Ringrazio la Commissione ed in particolare il Presidente Marino per la possibilità di portare il contributo di riflessione del Credito Cooperativo nell'ambito di questa *Indagine conoscitiva*.

Mi soffermerò essenzialmente su **due temi**, proponendo osservazioni su:

- 1) un **primo "bilancio" dell'Unione Bancaria e le sue prospettive** sia in termini di indispensabile cambiamento dell'approccio di strategia politica e normativa sia in termini di evidenze prioritarie;
- 2) la **riforma del Credito Cooperativo** contenuta nel Decreto legge n. 18/2016, attualmente in fase di conversione.

Prima di procedere, desidero però ringraziare il Presidente Marino e questa Commissione per almeno altre due ragioni. La prima, per aver promosso – coinvolgendo anche la Commissione Finanze della Camera – il **Seminario istituzionale** del 15 ottobre scorso nel corso del quale è stata **presentata e discussa** nella più appropriata delle sedi – ovvero il Parlamento – la nostra proposta di Autoriforma del Credito Cooperativo.

La seconda ragione è la **forte sensibilità** che la Commissione VI ha dimostrato rispetto alle istanze che Federcasse ha formulato nell'interesse dell'economia italiana nel corso dell'iter di approvazione della **Legge di Delegazione Europea 2014**. Fissando i principi della delega al Governo per il recepimento in Italia di delicatissime direttive, quali in particolare, la **BRRD** e la **DGSD**, questa Commissione ha fatto proprie una serie di nostre riflessioni di modifica del testo originario.

1. L'Unione Bancaria. Primo bilancio e prospettive. Una considerazione di approccio di strategia politico-normativa e quattro considerazioni di merito.

L'**Unione Bancaria** è oggi una realtà. Ed ha inaugurato, davvero, una nuova era non solo per tutte le banche europee, ma anche per l'economia e la vita di cittadini e imprese europei.

Il suo progetto è stato scritto per completare l'Unione Economica e Monetaria e, dopo i fatti del 2007-2008, è stata realizzata con particolare urgenza per esprimere la capacità dell'eurozona di dare risposta alla crisi globale, concorrendo ad assicurare qualità crescente del governo societario e comuni e più elevati requisiti prudenziali in materia di capitale e di liquidità, nonché per

prevenire e gestire le situazioni di crisi con il contributo degli intermediari e senza oneri per i contribuenti.

Il primo pilastro dell'Unione Bancaria, il meccanismo di vigilanza unico sulla base del *Single rule book* (CRD IV e CRR), è stato avviato dal novembre 2014 e dal 1° gennaio 2016 le Autorità nazionali di vigilanza si sono conformate alle linee guida dell'EBA sulle procedure e le metodologie per il processo di supervisione e valutazione prudenziale, lo SREP, con l'obiettivo di attenuare le distorsioni ascrivibili ad approcci di supervisione eterogenei e di favorire la messa a factor comune delle migliori prassi di vigilanza.

Sempre dal 1° gennaio 2016 è divenuto pienamente operativo anche il secondo pilastro dell'Unione, il meccanismo di risoluzione unico delle crisi bancarie, figlio della BRRD (Banks Recovery and Resolution Directive), direttiva che determina una rivoluzione copernicana, riassumibile nel concetto "dal salvataggio delle banche con risorse esterne alle stesse (*bail-out*) al salvataggio delle banche con risorse interne (*bail-in*)". La crisi di una banca dovrà, in altre parole, essere risolta utilizzando in via prioritaria le risorse finanziarie interne alle Banche, non gravando sui bilanci degli Stati.

Terzo pilastro dell'Unione Bancaria, la direttiva 2014/49/UE relativa al sistema di garanzia dei depositi (c.d. DGS), è stata recepita in via definitiva il 10 febbraio scorso dal Consiglio dei Ministri.

Vorrei proporre in questa sede:

- un primo "bilancio" di sintesi dell'Unione Bancaria;
- una considerazione e una proposta in termini di approccio di strategia politico-normativa alla base del presente e del futuro dell'Unione Bancaria;
- quattro considerazioni di merito.

1.1 Prima analisi di impatto a 26 mesi dall'avvio dell'Unione Bancaria e a 15 mesi dall'introduzione del Meccanismo di vigilanza unica.

A poco più di due anni dall'avvio dell'Unione Bancaria, il problema di fondo per le piccole banche, ovvero la vera posta in gioco, riguarda l'effettività del principio di proporzionalità. Ed essa si può cogliere solo tenendo

debitamente conto dell'effetto congiunto dei singoli blocchi che costituiscono l'intero apparato normativo dell'Unione Bancaria, dunque in una prospettiva che potremmo definire "*sistemica*" o "*olistica*".

La questione è cruciale e merita un approfondimento seppur sintetico.

Da una parte, con il primo pilastro fondato sulla CRR/CRD IV, si realizza un inasprimento dei requisiti prudenziali e di *governance* con l'obiettivo di abbassare la probabilità di fallimento delle singole banche aumentandone la resilienza e, con ciò, quella del sistema nel suo complesso. Dall'altra parte, con il secondo ed il terzo pilastro che stabiliscono, rispettivamente, le nuove regole per la prevenzione e la gestione delle crisi bancarie (BRRD/SRM) e il regime di tutela dei depositi (DGS/bozza di regolamento EDIS sul fondo di garanzia unico europeo), si intende gestire e risolvere le crisi aziendali utilizzando in via prioritaria come già detto, risorse interne alle stesse banche.

L'effetto congiunto dell'apparato normativo dell'Unione Bancaria non è una mera sommatoria degli effetti dei singoli blocchi. Il problema di fondo è che esiste un *trade-off* fra l'obiettivo del primo pilastro e gli obiettivi del secondo e terzo pilastro, che non si possono conseguire allo stesso tempo, per tutte le banche, con la stessa intensità o misura, senza impattare profondamente e negativamente sulla natura e sul ruolo delle banche nell'economia. Ed è nell'opportuno bilanciamento fra l'uno e l'altro obiettivo che si gioca l'effettività della proporzionalità.

Allo stato attuale, il quadro regolamentare e l'approccio di supervisione non realizzano tale bilanciamento perché intendono conseguire con la stessa intensità la resilienza delle singole banche, quella del sistema nel suo complesso e la minimizzazione del costo sociale complessivo in caso di fallimento di una banca. Ed è questa la ragione per cui l'effetto congiunto dei tre blocchi normativi dell'Unione Bancaria è sproporzionato sulle piccole banche rispetto al loro peso sistemico. Nel complesso, **le piccole banche pagano di più in tutti i termini, tenuto conto del loro ruolo nel finanziamento dell'economia e rispetto all'entità del rischio al quale espongono il sistema in quanto tale.**

Perciò, in presenza - a regime - di Fondi unici europei (SRF ed EDIS), **l'effettività della proporzionalità si ha non prendendo in considerazione il rischio specifico** (idiosincratico, prevalente in SRM/SRF), ma il **rischio sistemico**. Tale orientamento di fondo **dovrebbe prevalere in EDIS, aspettando la revisione del SRF e auspicando che aumenti la correzione per il rischio sistemico.**

Se non sarà la **prospettiva sistemica** a guidare la proporzionalità, l'approccio micro, di volta in volta focalizzato su singole norme, non riuscirà ad introdurre

misure significative di proporzionalità per riequilibrare il gioco competitivo fra piccole e grandi banche.

1.2. La posizione organica di Federcasse sull'Unione Bancaria in vista della revisione delle norme del 2017.

La Direzione Generale per i Servizi Finanziari della Commissione Europea, nell'ambito della sua attività di analisi e valutazione, ha lanciato ad ottobre 2015 una consultazione volta a raccogliere evidenze in merito all'impatto della rilevante mole di legislazione emanata negli ultimi anni.

La rilevazione era suddivisa in quattro aree tematiche volte ad evidenziare:

- a) regole che possono **impattare sulla capacità di finanziare l'economia**;
- b) norme che comportano **costi di conformità eccessivi**;
- c) regole la cui **interazione comporta incoerenze o vuoti normativi**;
- d) normative che possono avere **conseguenze non intenzionali**.

La metodologia di risposta suggerita dalla Commissione richiedeva di indicare non solo le problematiche ritenute rilevanti ma anche di portare **evidenze empiriche** a sostegno delle proprie motivazioni nonché di suggerire **eventuali correzioni**.

Il Credito Cooperativo ha risposto con un documento (*allegato 1*) che ha posto in evidenza in maniera documentata i molteplici elementi di criticità accumulati nella normativa europea emanata negli ultimi anni con particolare riferimento al principio di proporzionalità e al mantenimento della diversità nel mercato bancario europeo.

La platea dei rispondenti è stata vastissima. Per l'Italia, oltre a Federcasse, hanno risposto ABI (alla cui risposta Federcasse ha collaborato) e FeBAF (Abi, Ania, Assogestioni, Aifi, Assofiduciaria, Assoimmobiliare, Assoprevidenza e Assosim). A livello europeo, tutte le grandi banche e associazioni bancarie. Fra queste, sempre con la collaborazione di Federcasse, anche EACB, l'associazione europea che raggruppa tutte le banche cooperative dell'Unione e le rappresenta.

La risposta di Federcasse consta di **20 esempi concreti** (a loro volta scomposti e dettagliati in suggerimenti concreti di modifica delle norme) e attraversa la legislazione bancaria e finanziaria dell'UE nella sua interezza: dalle tematiche dei mercati (MIFID II, MAD, EMIR, Direttiva Prospetto, etc.) a quelle dell'Unione

Bancaria e della gestione delle crisi e tutela dei depositanti (SSM, BRRD, DGSD), passando per gli aspetti prudenziali, gli obblighi di reporting e i regimi di remunerazione (CRR/CRDIV), per le normative relative ai sistemi di pagamento (PSD2) e ai mutui residenziali (CARRP).

Tra le priorità indicate nella risposta di Federcasse, il fondamentale riferimento alla concreta applicazione del **principio di proporzionalità in tutta la legislazione**.

Mediante suggerimenti concreti e dati empirici, si è evidenziata la necessità di passare da una proporzionalità applicata caso per caso, in maniera non soddisfacente, a una proporzionalità strutturata: regole e soglie certe che indichino misure semplificate per gli intermediari meno complessi e di minori dimensioni, accompagnate dall'obbligo chiaro per le autorità competenti di darne applicazione non discrezionale.

Inoltre, è stata sottolineata con determinazione la richiesta circa la necessità di **confermare** lo *SMEs supporting factor*, di **calibrare** correttamente i regimi di remunerazione applicabili a dipendenti e dirigenti delle banche di limitata dimensione, di **ridurre** l'eccesso e la sovrapposizione di obblighi informativi sui prodotti di investimento, nonché la proliferazione di oneri non necessari contenuti in moltissimi atti normativi trasversali ai vari settori che minano la coerenza dell'impianto complessivo.

E' stata inoltre evidenziata la possibilità che recenti interventi normativi possano **spostare capitale e rischio di credito** dalla finanza regolamentata a soggetti non regolamentati, oltre che rappresentare una **causa di prociclicità**.

Sul tema della proporzionalità e sullo SMEs Supporting Factor si tornerà più avanti.

1.3. Una considerazione di approccio di strategia politico-normativa. E una proposta: cambiarla radicalmente entro questa legislatura europea.

La proporzionalità correttamente intesa è prima "a monte", poi "a valle"

Diversamente da quanto deciso negli Stati Uniti e in altri Paesi di altri continenti con riferimento al recepimento delle normative sovranazionali (G20; Financial Stability Board, Comitato di Basilea), in Europa si è scelta la strada di una

regolamentazione *"one size fits all"*, omogenea per tutti gli intermediari, per la quale prevedere solo *"ex post"* eventuali attenuazioni per specifiche tipologie (in base alla dimensione e/o al modello operativo).

L'approccio statunitense è sinteticamente ben espresso in un passaggio dell'intervento della Presidente della US Federal Reserve, Janet Yellen, al Congresso degli Stati Uniti tenuto lo scorso 4 novembre: *"Fra le lezioni che l'esperienza ha rafforzato vi è quella per cui, quando si tratta di regolamentazione bancaria e di supervisione, una taglia unica non va bene per tutti. Per promuovere in modo efficace sicurezza e solidità e garantire il rispetto dei consumatori, senza creare oneri normativi ingiustificati, le regole e gli approcci di vigilanza dovrebbero essere disegnati in relazione ai diversi tipi di intermediari, come nel caso delle banche di comunità"*.

L'esigenza di proporzionalità nasce dall'esigenza di **efficienza del processo normativo** (valutazione del suo impatto rispetto ai risultati). Per questo occorre che parta *"dal concepimento"* della normativa, non dalla necessità di trovarne adattamenti *"ex post"*, una volta che questa sia definita.

Pertanto riteniamo che i Parlamenti Nazionali e quello Europeo possano farsi portatori di una richiesta determinata di **"proporzionalità strutturata"**, superando l'attuale approccio di *"proporzionalità caso per caso"*. La **proporzionalità merita un approccio non occasionale, non negoziato di volta in volta.**

Particolarmente significativo, tra i fatti più recenti, è che i **Governi tedesco, britannico e olandese abbiano elaborato e presentato lo scorso gennaio in Ecofin un "nonpaper"**, chiedendo l'applicazione di una proporzionalità strutturata nella produzione normativa bancaria dell'Unione Europea facendo proprie le tesi che le banche cooperative europee (tramite la propria Associazione, la *European Association of Co-operative Banks-EACB*) hanno da sempre sostenuto e argomentato. Ad oggi, non risulta che il Governo italiano abbia aderito a questa linea politica qualificante, così come Federcasse ha chiesto. Il Parlamento può valutare l'opportunità di un indirizzo in tal senso. *(allegato 2)*.

1.4. Quattro considerazioni di merito.

1.4.1. Prima considerazione: lo strabismo delle regole tra stabilità e crescita.

Abbiamo vissuto in questi anni una **evidente discrasia tra politica monetaria espansiva sostenuta dalla BCE e normativa prudenziale restrittiva** che, prendendo come parametro il livello di patrimonializzazione rispetto agli attivi a rischio (con una ponderazione focalizzata sui crediti), ha reso (e sta rendendo) sempre più difficile il sostegno all'economia reale e alla crescita.

Con il processo di regolamentazione seguito alla "grande crisi", in sostanza, si è prodotto anche un negativo effetto di **credit crunch normativo** che rischia di venire acuito da ulteriori misure decise "a tavolino" (es. applicazione di maggiori ponderazioni o rischi di perdita di misure di riequilibrio, come l'*SMEs supporting factor* di cui si dirà oltre).

E' accaduto qualcosa di molto diverso dall'altra parte dell'Atlantico dove, accanto ad una rapida e rigorosa revisione di leggi e regole sul sistema finanziario, si sono realizzate immediatamente interventi di sostegno per il risanamento e consolidamento delle banche con l'obiettivo di far ripartire il credito complessivo all'economia. E si è operato principalmente attivando idonei meccanismi di cartolarizzazione dei crediti, sia *non performing* sia *in bonis* (con garanzie di agenzie pubbliche).

1.4.2. Seconda osservazione: perché l'*SMEs Supporting factor* deve essere confermato e ampliato.

La norma sullo SME Supporting Factor - che consente di ottenere un assorbimento di capitale delle banche meno oneroso a fronte di finanziamenti dalle stesse erogati alle PMI - rappresenta una "conquista" del nostro paese che l'ha proposta e sostenuta in ambito europeo con un'emblematica (e purtroppo rara) azione "sistemica" (Associazioni delle imprese e Associazioni delle banche col supporto di Governo e Parlamento) e ne ha promosso l'inserimento nell'ambito della definitiva emanazione del pacchetto che recepisce nell'Unione Europea quanto previsto da Basilea 3 (CRDIV/CRR): in particolare, lo SMEs Supporting Factor è oggi presente all'art. 501 (1) del CRR, Regolamento n. 575/2013).

Proprio in tale contesto però, lo stesso legislatore europeo si è riservato di valutare in un momento successivo, i concreti effetti prodotti della norma, al fine di valutarne la permanenza. In questo senso ha disposto che, entro il 2 gennaio 2017, la Commissione deve presentare una relazione sull'impatto dei requisiti in materia di fondi propri fissati dal Regolamento CRR, sui prestiti alle PMI e alle

persone fisiche, e deve trasmettere tale relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, corredata – se del caso - da una proposta legislativa.

In relazione a ciò, nel corso del 2015, prima l'EBA poi la Commissione UE hanno prodotto propri documenti che hanno posto in consultazione pubblica. Gli esiti saranno tenuti in considerazione per la preparazione del Rapporto finale alla Commissione europea, che sarà redatto a breve.

In tal senso, merita una speciale sottolineatura una presa di posizione da parte di tutti i principali schieramenti politici presenti nel Parlamento Europeo assunta lo scorso 23 febbraio a favore proprio della conferma e dell'ampliamento dello SMEs Supporting Factor grazie all'iniziativa promossa dal Vice Presidente del Parlamento Europeo, on. Antonio Tajani, e dal Presidente del Comitato Affari Economici e Finanziari dello stesso Parlamento, on. Roberto Gualtieri (*allegato n.3*). **La nostra proposta a questa Commissione pertanto è di assumere iniziative a livello nazionale che impegnino il Governo Italiano nella stessa direzione e, a livello europeo, azioni convergenti sia col Parlamento Europeo sia con i Parlamenti di altri grandi Paesi fondatori.**

Da alcuni studi anche da noi effettuati è emerso che dopo l'introduzione dello SME Supporting factor, sono migliorati sia la disponibilità sia il costo del credito per le PMI. Infatti, oltre ad una riduzione dei tassi, il trend di crescita dell'erogazione del credito nei confronti delle PMI è nettamente aumentato rispetto a quello delle imprese di maggiori dimensioni. Si è registrato inoltre un minore impatto sui c.d. RWA (risk-weighted assets) che **si è tradotto in un aumento medio del valore del CET1 dello 0,8%.**

L'introduzione dello *SME Supporting factor* ha portato probabilmente indubbi vantaggi a tutti gli intermediari europei, ma certamente ancora di più per quelli italiani in quanto operano in un'economia nella quale il peso assoluto e relativo delle PMI è decisamente maggiore rispetto a quello di altri importanti Paesi europei. Ciò vale a maggior ragione per le BCC che si rivolgono – nel finanziamento alle aziende - pressoché esclusivamente alle piccole e medie imprese, con quote di mercato che ricordiamo dettagliatamente nell'*Appendice*. Il *Supporting Factor* ha generato per le BCC la **"liberazione" di capitale regolamentare per un valore che equivale a circa 500 milioni di euro.**

Il fattore di supporto per le piccole e medie imprese assume quindi, particolare rilevanza per il nostro Paese, dove si stima che la sua mancata conferma metterebbe in discussione – in termini di volumi e condizioni – un ammontare di

prestiti pari a circa 20 miliardi di euro, a scapito principalmente del nostro sistema produttivo, che perderebbe così un cospicuo sostegno utile alla ripresa.

Detta misura, dunque va confermata e possibilmente ampliata.

Inoltre chiediamo ancora una volta che si possa avviare un esperimento che estenda - dal 2018 in poi - anche alle imprese sociali il Supporting Factor con una specifica misura - che abbiamo illustrato anche in sede di Unione Europea - che potremmo chiamare *Social Enterprise Supporting Factor*: in sostanza si chiede di inserire un fattore di supporto ancora più vantaggioso (ad esempio dello 0,6%, a fronte dello SMEs Supporting Factor che oggi prevede per le Pmi un fattore di ponderazione dello 0,7619%) per le imprese sociali di piccola e media dimensione.

Dette imprese sono fondamentali per le politiche di inclusione e di erogazione di servizi di welfare, soprattutto nelle comunità locali, a fronte dell'arretramento generalizzato dello Stato sociale e risultano - almeno nell'esperienza delle BCC - mediamente meno rischiose di quelle di analoga dimensione operanti in altri settori (*vedi Appendice, pagina 23*). Tale misura, sarebbe naturalmente a costo zero per le finanze pubbliche.

1.4.3. Terza osservazione: occorre evitare il rischio che Basilea 4 arrivi a "gelare" la timida ripresa e a ridurre strutturalmente il credito bancario all'economia reale.

Basilea 1 era scritta in 35 pagine, *Basilea 2* in 347 pagine, per *Basilea 3* siamo arrivati a 2.000 pagine più altre 2.500 di standard tecnici. Standard, appunto, perché quello che era nato come "Accordo di Basilea" è divenuto nel tempo un enciclopedico set di standard sempre più complessi.

Ma i timori per *Basilea 4* non sono soltanto relativi ai pesanti oneri amministrativi derivanti dall'adeguamento ad una nuova ulteriore normativa. Si riferiscono anche (soprattutto) al rischio che gli standard prevedano **un assorbimento patrimoniale per i titoli di Stato** e che **si esageri nel rendere più stringenti i criteri di valutazione del credito deteriorato.**

Il Credito Cooperativo detiene nel proprio portafoglio titoli di stato italiani per circa l'85% del totale dei titoli. **L'introduzione di una norma che imponga alle banche un assorbimento patrimoniale inversamente proporzionale al rating dello Stato emittente è una misura inaccettabile sotto il profilo sia**

politico sia di sostenibilità tecnica con imprevedibili ripercussioni anche sugli equilibri di finanza pubblica e sul rischio di una crescente dipendenza del bilancio dello Stato da soggetti esterni.

L'appesantimento delle esigenze di capitale per le banche avrebbe il deleterio effetto di "gelare" la ripresa. Ne pagherebbero il prezzo soprattutto le piccole e medie imprese. E l'Italia è lo Stato che vanta il maggior numero di microimprese e PMI nell'Unione Europea. Abbiamo 3,3 milioni di imprese individuali e oltre 900 mila società di persone.

Va notato, infine, che l'intero impianto degli standard di Basilea poggia sul principio del capitale contabile. Ma in Europa manca un linguaggio contabile unico, gli IAS sono stati un pesante adempimento che ha coinvolto anche le piccole banche, ma non in tutti gli Stati; **dovrebbe pertanto essere proprio l'unificazione del linguaggio contabile la preoccupazione primaria della Commissione UE**, piuttosto che quella di aumentare e inasprire i filtri di assorbimento di capitale.

1.4.4. Quarta osservazione: gestione delle crisi e tutela del risparmio

Come noto, l'interpretazione della DG Concorrenza è che, sebbene i fondi di garanzia dei depositanti (DGS) siano alimentati esclusivamente con risorse delle banche, essi possano avere la veste di fondi pubblici, in quanto previsti per legge e sottoposti all'approvazione dell'Organo di Vigilanza per gli interventi.

Se ne è avuto un saggio eloquente nella vicenda della risoluzione delle 4 banche (tre Spa ed una Popolare) deliberata lo scorso 22 novembre, nella quale - data l'impossibilità di intervenire attraverso il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti appunto in ragione della rigida interpretazione della DG Concorrenza della Commissione Europea in materia di "aiuti di stato" - è stato applicato il cosiddetto principio del "burden sharing", imponendo il concorso al sostegno delle perdite in primo luogo a carico di azionisti e obbligazionisti subordinati.

L'opzione della risoluzione è parsa alle Autorità l'unica possibile *"per la migliore tutela dei depositanti e degli investitori e al fine di evitare effetti negativi sulla stabilità finanziaria ed economica"*, come precisato nella premessa del provvedimento, dopo che almeno altre due ipotesi di soluzione non avevano potuto realizzarsi o perché non autorizzate dalla Commissione Europea o perché

non rese possibili dall'adesione, volontaria e tempestiva, di tutte le 208 banche aderenti al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

La conseguenza dell'insuccesso di queste ipotesi è stata particolarmente gravosa, in termini generali e particolari:

- b) in termini generali per il **costo dell'operazione di salvataggio, molto maggiore** di quello che si sarebbe avuto in caso dell'utilizzo dello strumento DGS (imposizione svalutazione delle sofferenze al presunto prezzo di realizzo) e per il **pesante impatto sui risparmiatori**
- c) in termini particolari per le BCC, il non potersi sottrarre al richiamo obbligatorio di fondi (225 milioni di euro l'impatto dei contributi richiesti), **a fronte della prospettiva dell'incertezza di poter beneficiare dell'intervento dello stesso strumento in caso di necessità (intervento subordinato, come noto, al criterio "dell'interesse pubblico")**.

Sulla scorta di tali considerazioni in molti negli ultimi tempi, anche la stessa Banca d'Italia, si sono espressi circa l'opportunità di **prevedere una "moratoria"** nell'entrata in vigore della normativa sul risanamento e risoluzione delle crisi.

La scelta interpretativa della normativa sugli aiuti di Stato adottata dalla Commissione Europea ha avuto impatto anche sulla **soluzione della crisi di tre BCC in amministrazione straordinaria** (Banca Padovana, Banca Iripina e Banca Brutia) per le quali non si è potuto far ricorso alla funzione svolta dal Fondo di Garanzia dei Depositanti (FGD).

A fronte della situazione di insostenibile incertezza del diritto, Federcasse ha immediatamente e responsabilmente promosso una serie di iniziative sia di carattere istituzionale sia di natura progettuale, **deliberando un intervento di carattere volontario, sostitutivo di quello che avrebbe effettuato il FGD**.

Il **Credito Cooperativo**, quindi, **si è fatto carico**, come sempre accaduto, di risolvere le proprie criticità facendo ricorso esclusivamente a risorse interne, senza alcun esborso né per i contribuenti, né per le altre banche e tenendo indenni anche i portatori di obbligazioni subordinate, che sono stati interamente tutelati.

Abbiamo pertanto rappresentato l'assoluta necessità di **ottenere un quadro regolamentare certo e definito**, un sistema di relazioni inter-istituzionali **trasparente** e non fondato su prassi operative stabilite unilateralmente da strutture tecniche degli Organismi europei.

Chiediamo al Governo Italiano di prevedere **misure che favoriscano l'attuazione degli schemi volontari di intervento nelle situazioni di crisi bancarie**, in modo da assicurarne la sostanziale neutralità rispetto al sistema obbligatorio e prevedendo la deducibilità fiscale dei costi connessi alle contribuzioni, agli interventi e al funzionamento di detti schemi volontari, **anche se non incardinati all'interno di Fondi obbligatori**.

Nel passato recente, i Fondi di garanzia dei depositi, i DGS, (specialmente quelli di carattere settoriale, come il FGD del Credito Cooperativo), hanno svolto un ruolo molto rilevante nella soluzione di crisi bancarie, assicurando la prevenzione delle situazioni di difficoltà e la soluzione delle crisi senza giungere al rimborso dei depositanti, minimizzando così l'impatto sulle relazioni creditizie e riducendo il costo complessivo delle risoluzioni.

La praticabilità di questa modalità di intervento (**seppure prevista anche nella direttiva DGS da poco recepita**) è ora effettivamente negata da parte della Commissione Europea.

Anche il testo EDIS prefigura sostanzialmente un meccanismo di protezione che si limita ad operare come *pay box* per il rimborso dei depositanti.

In questa situazione si rileva **una criticità** per le BCC che contribuiscono sia al Single Resolution Fund che ai fondi ex ante previsti dalla direttiva DGS. **Il costo complessivo previsto per tali contribuzioni è di circa 90-100 milioni l'anno** (escludendo le contribuzioni straordinarie come quelle effettuate a fine dicembre per il decreto cosiddetto "salvabanche"). **Questo ammontare appare straordinariamente elevato in confronto alla probabilità che le BCC possano causare degli esborsi ai due fondi in quanto :**

- essendo piccole banche potrebbero non passare il "test" dell'interesse pubblico (e quindi non accedere agli interventi del SRF, pur contribuendovi);
- nel caso di liquidazione, l'incentivo per il network a tutelare comunque la fiducia dei propri clienti tende a favorire interventi "volontari" che evitino il rimborso dei depositi (come si è verificato anche nel caso citato della soluzione della crisi delle tre BCC in amministrazione straordinaria).

Il Credito Cooperativo ha infatti costruito meccanismi di solidarietà interna che intervengono per prevenire o gestire le crisi riducendo praticamente a zero le probabilità di utilizzo di questi fondi, mantenendo peraltro inalterati, nel frattempo, ampi presidi per la prevenzione del *moral hazard* (grazie anche alla

tangibile contribuzione alla ristrutturazione aziendale da parte degli stakeholders e della Federazione Regionale di appartenenza).

Ad esempio, tra il 1997 e il 2013, il FGD, quale fondo obbligatorio settoriale del Credito Cooperativo a tutela dei depositanti delle BCC, ha effettuato 26 interventi assimilabili ad attività di “risoluzione” con un costo di 159,9 milioni di euro (interamente a proprio carico). Al riguardo, appare evidente come questi oneri sostenuti nell’arco di 16 anni di attività per un numero elevato di interventi siano largamente inferiori all’esborso che il Sistema del Credito Cooperativo è stato chiamato a sostenere per l’intervento del Fondo di risoluzione di fine anno 2015.

Per tale ragione, si propone di intervenire nella fase ascendente della normativa EDIS con alcuni correttivi. In particolare:

- al *recital 26*: prevedendo che i contributi all’EDIS siano calcolati tenendo conto della rilevanza sistemica o non sistemica dell’intermediario, dell’ammontare dei contributi versati al SRF e della partecipazione ad un meccanismo di solidarietà che abbia la funzione di minimizzazione dei rischi;
- all’*art. 74 (a), par. 5*: prevedendo che nel calcolo del rischio si tenga conto anche della partecipazione a schemi di solidarietà cooperativa.

In sintesi, l’Europa va ripensata anche a partire da un approccio nuovo, più ragionevole e realistico, nella produzione delle norme.

C’è un’opportunità, annunciata dallo stesso Commissario Hill: l’occasione della “manutenzione” del *single rule book*. Occorre fare in modo che si traduca in un cambio concreto e coerente di scelta politica.

2. La riorganizzazione dell'industria bancaria italiana. La Riforma del Credito Cooperativo.

Anche il Decreto legge 18/2016 per la parte di Riforma del Credito Cooperativo trova la sua origine all'interno dell'Unione Bancaria.

Il *focus* di tutta la regolamentazione bancaria succeduta alla "grande crisi", infatti, è come noto rappresentato dalla richiesta di rafforzamento patrimoniale. Nella percezione dei Regolatori, il *modello operativo* delle Banche di Credito Cooperativo (focalizzato sulla tipica attività al dettaglio e dunque particolarmente esposto all'andamento dell'economia reale nelle aree di riferimento), la *dimensione mediamente ridotta* delle singole banche ed il loro elevato numero (con effetti sui costi e sulla velocità di innovazione), gli *assetti organizzativi* del sistema, rappresentano – rispetto alle esigenze imposte dalla nuova normativa prudenziale – potenziali elementi di debolezza. Occorre, pertanto, intervenire per rispondere ad esigenze di competitività, redditività e stabilità del sistema nel suo complesso e di rafforzamento patrimoniale a livello di singole BCC, che potrebbero trovare ostacolo nella forma giuridica cooperativa mutualistica in quanto tale (caratterizzata dal principio del voto capitario e dal limite al possesso azionario da parte del singolo socio, sia esso persona fisica o persona giuridica).

In questa prospettiva, gli articoli 1 e 2 del decreto legge hanno nei fatti accolto gran parte proprio dell'impianto della proposta messa a punto nel corso del confronto tra Federcasse, Ministero dell'Economia e Banca d'Italia e mirano a comporre le istanze provenienti dalle Autorità – ovvero migliorare la *governance* del sistema BCC; allocare in modo più efficiente le risorse patrimoniali al suo interno; aprire il sistema del Credito Cooperativo ai capitali esterni al fine di consentire, in caso di necessità, la possibilità di una rapida patrimonializzazione – con gli obiettivi irrinunciabili per le BCC:

- valorizzare la mutualità e l'autonomia delle singole cooperative bancarie a mutualità prevalente in funzione della loro meritevolezza;
- semplificare le filiere ed accrescere l'efficienza;
- garantire l'unità del sistema.

Al fine di superare le potenziali criticità sopra descritte, preservando al contempo le caratteristiche proprie delle BCC e assicurandone lo sviluppo, il Decreto prevede che l'esercizio dell'attività bancaria in forma di Banca di Credito Cooperativo sia consentito solo alle imprese bancarie cooperative che

siano parte di un Gruppo Bancario Cooperativo, le cui caratteristiche dovevano tener conto di tre essenziali profili tecnici:

1. il profilo civilistico, necessario a costituire, per la prima volta in Italia, un Gruppo bancario (cooperativo) su base contrattuale;
2. il profilo prudenziale, per ottenere il riconoscimento dei benefici prudenziali applicabili ai gruppi bancari "tradizionali";
3. il profilo di consolidamento contabile, presupposto di trasparenza del legame fra le diverse entità e rappresentativo della situazione tecnica del Gruppo nel suo complesso.

Il provvedimento di Riforma del Credito Cooperativo emanato dal Governo ha tenuto, come detto, in gran parte conto dell'impianto della proposta di Autoriforma del sistema BCC.

Dei 10 punti¹ contenuti nella proposta del Credito Cooperativo (ai quali se ne era successivamente aggiunto uno ulteriore relativo alla gestione del periodo transitorio), la larga maggioranza risulta ripresa nel Decreto, in particolare con riferimento:

- *alla conferma e al rafforzamento della mutualità*: oltre a ribadire tutti i connotati della mutualità della BCC (in tema di ambito di operatività, prevalenza, rapporto con i soci, destinazione degli utili e conseguente disciplina fiscale), è stata accolta la richiesta di Federcasse di ampliare la possibilità di coinvolgimento dei soci con l'innalzamento del capitale detenibile dal socio (da 50 mila a 100 mila euro) e del numero minimo dei soci che ogni BCC deve avere (da 200 a 500, con un tempo di adeguamento, per questa norma, di 60 mesi) - cfr. modifiche agli artt. 33 e 34 del TUB;
- *al controllo della Capogruppo del Gruppo Bancario Cooperativo in capo alle BCC*: è stata accolta la richiesta di Federcasse secondo la quale il capitale della Capogruppo deve essere detenuto in misura almeno maggioritaria dalle BCC - cfr. Nuovo Art. 37-bis comma 1 del TUB;

-
11. Il socio della BCC al centro.
 12. La BCC integrata in un Gruppo.
 13. La previsione di garanzie in solido tra le BCC e la Capogruppo.
 14. Il contratto di coesione e l'autonomia modulata delle BCC.
 15. L'assetto e la *governance* della Capogruppo.
 16. L'apertura a capitali esterni e l'indipendenza del Credito Cooperativo.
 17. La dimensione territoriale.
 18. I requisiti qualitativi e dimensionali del Gruppo.
 19. L'unità del sistema BCC e le specificità delle Raiffeisen.
 20. Le funzioni di garanzia e verifica delle finalità mutualistiche a componente associativa.

- *alla graduazione dei poteri della Capogruppo in relazione alla "meritevolezza" delle singole BCC:* è stata accolta la richiesta da noi formulata di ribadire la connessione con le finalità mutualistiche dei poteri della Capogruppo. Inoltre, fatto particolarmente rilevante e innovativo nel panorama giuridico europeo, è stata introdotta la previsione che i poteri della Capogruppo siano "proporzionati alla rischiosità delle banche aderenti" - cfr. nuovo Art. 37-bis comma 3 del TUB;
- *alla previsione di un requisito minimo di patrimonio della Capogruppo:* è stata accolta la richiesta formulata da Federcasse di prevedere una soglia minima patrimoniale per la Capogruppo, come elemento di solidità del Gruppo e all'insegna dell'unitarietà del sistema, confermata come scelta strategica di lungo periodo anche dalla comunicazione congiunta Federcasse, Iccrea Holding, Cassa Centrale Banca del 14 gennaio scorso - cfr. nuovo Art. 37-bis comma 1 del TUB;
- *al protagonismo delle BCC:* con l'attribuzione all'Assemblea dei soci delle singole Banche (fatte salve alcune eccezioni in relazione alla situazione aziendale) del potere di nominare i propri Organi sociali - cfr. conferma previsioni art. 33 comma 3 del TUB.

L'integrazione delle BCC in un Gruppo Bancario Cooperativo idoneo - per caratteristiche dimensionali, patrimoniali e organizzative - ad assicurare le condizioni di stabilità, sana e prudente gestione, efficienza e competitività delle singole aziende e del gruppo nel suo insieme, lungi dall'indebolire lo spirito mutualistico, consentirà alle BCC di operare in modo adeguato nelle nuove condizioni di contesto normativo e di mercato.

Alcuni aspetti della Riforma evidenziano delle criticità, sia su un piano giuridico, sia sotto il profilo squisitamente tecnico, rispetto all'attuazione concreta del disegno previsto e al conseguimento della finalità che esso si propone.

Si rappresentano in sintesi le principali questioni.

2.1 Possibilità di costituzione di Gruppi Bancari Cooperativi nelle regioni a statuto speciale e nelle provincie autonome

L'originario progetto di autoriforma, concordato con il MEF e la Banca d'Italia, prevedeva - coerentemente con le tutele costituzionali riconosciute (art. 116, primo e secondo comma della Costituzione) - di preservare le identità e le autonomie di specifici territori in cui sono presenti e attive, dal punto di vista dell'imprenditorialità nel settore bancario, particolari forme di coesione ed

organizzazione a livello territoriale previste normativamente, originate dal necessario riconoscimento a salvaguardia di peculiarità culturali e linguistiche.

A tali fini, il Progetto di autoriforma concordato con le Autorità attribuiva alla Banca d'Italia il potere di stabilire requisiti specifici al fine di favorire e **consentire la costituzione di Gruppi Bancari Cooperativi nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di cui all'articolo 116 della Costituzione, costituiti tra banche aventi sede ed operanti nei medesimi ambiti territoriali.**

Federcasse chiede di ripristinare nel testo del provvedimento tale possibilità.

2.2. Clausola di non adesione e data di riferimento

L'attuale formulazione della "clausola di non adesione" al Gruppo Bancario Cooperativo da parte di una BCC (*"Nei casi di fusione e trasformazione previsti dall'articolo 36, nonché di cessione di rapporti giuridici in blocco e scissione da cui risulti una banca costituita in forma di società per azioni, restano fermi gli effetti di devoluzione del patrimonio stabiliti dall'articolo 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Tali effetti non si producono se la banca di credito cooperativo che effettua le operazioni di cui al periodo precedente ha un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro. In tal caso, le riserve sono affrancate corrispondendo all'erario un'imposta straordinaria pari al venti per cento della loro consistenza"*) **richiede di essere rivista al fine di garantire la libertà di opzione nell'adesione al Gruppo, ma nel rispetto dei principi fondanti la mutualità e la cooperazione, evitando rischi di eccezioni sul piano della costituzionalità e della coerenza con le normative europee.**

Problema rilevante connesso all'attuale formulazione della "clausola di non adesione" è inoltre **l'assenza di una data di riferimento entro la quale la sopra citata opzione possa essere esercitata. Ciò:**

- genera indeterminatezza del numero dei soggetti che possono adire all'opzione di *non adesione* vanificando lo scopo della riforma. Infatti si potrebbe formare un certo numero di banche *stand alone* non appartenenti ad alcun network, incoraggiando quella frammentazione che con l'integrazione delle BCC in un Gruppo Bancario Cooperativo si intendeva ridurre o evitare;

- rende impossibile ad una candidata Capogruppo predisporre in tempo utile un solido piano industriale, indispensabile per essere autorizzati da parte di Banca d'Italia alla costituzione del Gruppo Bancario Cooperativo, non conoscendo numero definitivo e relative dimensioni dei candidati (le BCC potrebbero fondersi e trasformarsi sino all'ultimo istante) per tutto il tempo previsto dal decreto legge come utile per esercitare l'opzione.

Federkasse chiede:

- a) che venga **salvaguardato il principio di indivisibilità delle riserve (costituenti un patrimonio intergenerazionale, non appannaggio dell'attuale generazioni di soci) nell'ambito dell'unicum rappresentato da una cooperativa a mutualità prevalente che esercita l'attività bancaria;**
- b) che vengano **apportate le opportune modifiche in modo tale da garantire la coerenza delle "clausole di non adesione" che verranno previste nel provvedimento definitivo con quanto disposto dall'articolo 17 della legge 388/2000² che reca una norma di interpretazione autentica sull'inderogabilità delle clausole mutualistiche da parte delle società cooperative e loro consorzi;**
- c) che comunque, **nel denegato caso non si volesse rinunciare a soluzioni derogatorie a quanto sopra, queste ultime dovrebbero essere eccezionali, confermare l'indivisibilità delle riserve e fare riferimento ad una data precisamente individuata e legata al momento di definitiva conversione in legge del presente Decreto (in modo particolare se la deroga venisse condizionata all'esistenza di un dato quantitativo dimensionale).**

Pare inoltre necessario che l'eventuale intervento correttivo venga operato nelle "disposizioni attuative" dell'articolo 2 del Decreto per ribadire la straordinarietà di "contesto" della "clausola di non

² L'art. 17, Legge 388/2000 recita come segue: "1. Le disposizioni di cui all'articolo 26 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato, con modificazioni dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e all'articolo 11, comma 5, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, si interpretano nel senso che la soppressione da parte di società cooperative o loro consorzi delle clausole di cui al predetto articolo 26 comporta comunque per le stesse l'obbligo di devolvere il patrimonio effettivo in essere alla data della soppressione, dedotti il capitale versato e rivalutato ed i dividendi eventualmente maturati, ai fondi mutualistici di cui al citato articolo 11, comma 5. Allo stesso obbligo si intendono soggette le stesse società cooperative e loro consorzi nei casi di fusione e di trasformazione, ove non vietati dalla normativa vigente, in enti diversi dalle cooperative per le quali vigono le clausole di cui al citato articolo 26, nonché in caso di decadenza dai benefici fiscali".

adesione”, lasciando inalterato il regime ordinario (devoluzione ai fondi mutualistici) definito nell’art. 150-bis.

2.3. Requisito di solidità della Capogruppo

All’art. 37-bis, comma 1, lettera a) relativo **alla Capogruppo** è stato previsto che essa abbia un requisito minimo di **“patrimonio netto” di un miliardo di euro**. Nella proposta di *Autoriforma* si suggeriva di prendere **come parametro il “capitale”**. Tale voce è ritenuta **più idonea a rappresentare la qualità di capitale primario di cui la Capogruppo deve disporre** anche a beneficio della credibilità sui mercati internazionali di approvvigionamento dei capitali nonché funzionale allo sviluppo delle BCC.

Inoltre, la voce “capitale” è propedeutica e funzionale al raggiungimento della maggioranza (in modo frazionato e partecipativo) da parte delle BCC; assicura una maggiore stabilità e tenuta prudenziale del requisito patrimoniale su base consolidata del Gruppo Bancario Cooperativo (maggiore capacità di assorbimento delle dinamiche patrimoniali di un Gruppo Bancario dai tratti particolari controllato da un numero significativo di BCC che mantengono requisiti di autonomia giuridica, patrimoniale e gestionale).

Federcasse chiede di confermare la soglia minima di un miliardo di euro e di reinserire la nozione di “capitale” per le ragioni sopra enunciate.

Federcasse chiede inoltre di correggere un refuso presente nel testo del Decreto con riferimento alla possibilità di sottoscrivere – ai sensi dell’art. 150-ter del TUB – azioni di finanziamento da parte della Capogruppo del Gruppo Bancario Cooperativo anche fuori dai limiti di territorialità e di importo che – per le BCC e i loro soci – sono stabiliti dall’articolo 34, commi 2 e 4 del TUB.

2.4. Strumento di accompagnamento per il periodo transitorio

Coerentemente con gli obiettivi della riforma, nella proposta di *Autoriforma* era stato previsto di inserire nelle norme transitorie e finali **l’istituzione di uno strumento temporaneo tra le BCC**, da attivarsi nel periodo che intercorre tra l’emanazione del Decreto e l’avvio dell’operatività del Gruppo Bancario Cooperativo, finalizzato al conseguimento di obiettivi di efficientamento e competitività anche attraverso il sostegno di processi di consolidamento e

concentrazione delle banche aderenti nonché, in generale, dell'assetto industriale del Credito Cooperativo. Tale strumento, nel Decreto 18/2016 risulta espunto.

Il meccanismo solidaristico ipotizzato – che prende spunto e consolida altri meccanismi analoghi di cui il sistema del Credito Cooperativo si è già autonomamente dotato per la finalità di tutela anche della fiducia nei confronti delle BCC e della protezione di soci e clienti - **anticipa gli effetti dell'adesione al Gruppo Bancario Cooperativo** attivandone, da subito, alcune importanti funzioni idonee a superare i più volte richiamati limiti di utilizzo efficiente delle risorse disponibili in un contesto nel quale non è ancora operativa la Capogruppo che potrebbe anche, a tali fini, aprirsi al mercato.

Si tratterebbe di uno strumento **temporaneo, totalmente autofinanziato dalle BCC, che cesserebbe la propria operatività con l'avvio di quella del Gruppo Bancario Cooperativo**. Ovviamente, a seguito della modifica dell'Art.150-ter, anche tale Fondo sarebbe fra quelli autorizzati a sottoscrivere le azioni di finanziamento ivi disciplinate.

Federkasse propone pertanto di reintrodurre la previsione relativa a tale strumento, ritenuto essenziale nella fase di accompagnamento di costruzione del Gruppo Bancario Cooperativo.

2.5. Poteri della Capogruppo

L'attuale formulazione dell'art. 37-bis, capoverso 3, lettera b) punto 2 prevede che i poteri della Capogruppo includano *"i casi, **comunque motivati ed eccezionali**, in cui la capogruppo può, rispettivamente, nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti, fino a concorrenza della maggioranza, degli organi di amministrazione e controllo delle società aderenti al gruppo e le modalità di esercizio di tali poteri"*.

Tale previsione **contrasta almeno in parte con il dettato dell'IFRS 10** che disciplina il consolidamento contabile del Gruppo Bancario Cooperativo, **consolidamento necessario ai fini civilistici e prudenziali anche per poter usufruire dei vantaggi regolamentari appositamente previsti per i Gruppi bancari (quali, ad esempio, la ponderazione zero delle esposizioni infragruppo, il non assoggettamento alla deduzione delle partecipazioni reciproche, l'ottimizzazione della gestione della liquidità, ecc.)**. Il principio contabile IFRS 10 stabilisce che alla Capogruppo siano riconosciuti, in materia,

poteri non aprioristicamente condizionati a prescindere dal loro effettivo esercizio. Nel testo, invece, si prevedono casi *"comunque motivati ed eccezionali"*. **Tale contrasto potrebbe produrre l'impossibilità di conseguire il consolidamento contabile da cui discende la possibilità di vedere riconosciuto lo "status" di Gruppo e di fruire dei benefici prudenziali e civilistici connessi.**

Federcasse chiede di ripristinare la formulazione concordata con le Autorità nel Progetto di Autoriforma che prevedeva che i casi nei quali la Capogruppo potesse nominare, opporsi alla nomina o revocare uno o più componenti fossero comunque stabiliti nel contratto di coesione. Andrebbero dunque eliminate la necessità di **"motivazione"** (proprio perché la casistica sarà definita nel contratto di coesione) e il carattere di **"eccezionalità"** (implicito nel principio generale previsto dall'art. 33 comma 3 che riserva agli organi sociali, in via ordinaria, detto potere di nomina degli esponenti).

3. APPENDICE

Breve profilo del sistema del Credito Cooperativo Italiano (dati al 31 dicembre 2015).

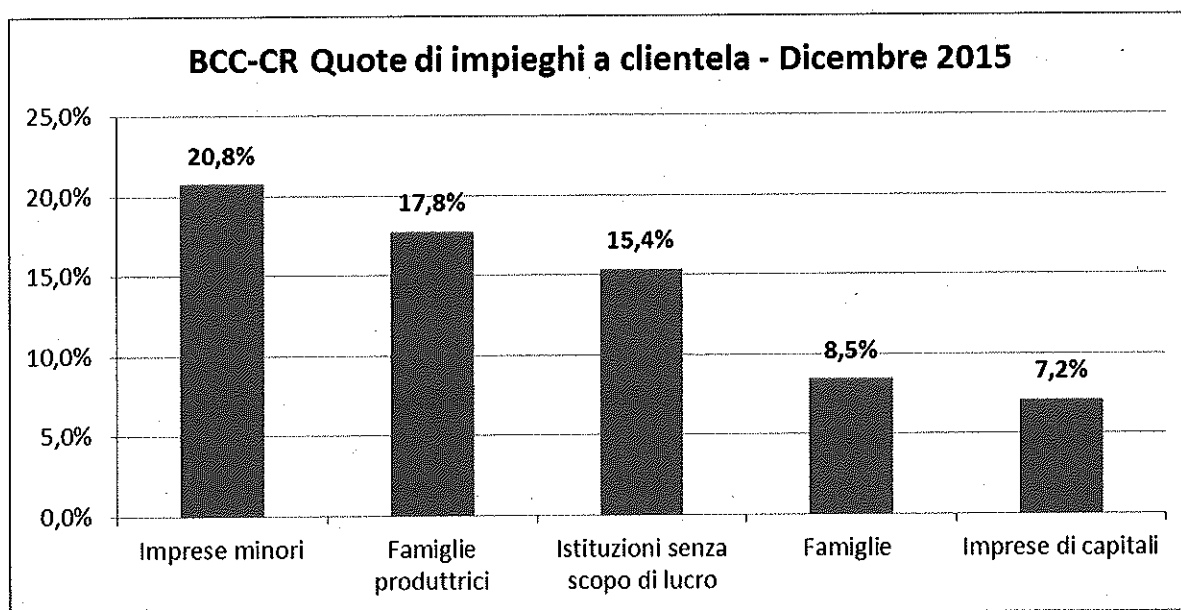
A dicembre 2015 si registrano **364 BCC-CR** (pari al 55,9 per cento del totale delle banche operanti in Italia), con **4.414 sportelli** (pari al 14,8 per cento). Il numero dei **soci**, alla stessa data, era pari **1.248.724** unità.

Le BCC-CR sono presenti in **101 province** e in **2.693 comuni**; in **549** di essi costituiscono l'**unica presenza bancaria**. Si tratta soprattutto di centri di media-piccola dimensione (oltre l'80 per cento degli sportelli delle BCC-CR è insediato in piazze fino a 50 mila abitanti).

I dipendenti sono pari a circa 31.300 unità a cui vanno aggiunti i quasi 5.000 dipendenti di Federazioni Locali, Banche di secondo livello e organismi consortili. Le dinamiche occupazionali proprie del Credito Cooperativo dimostrano, in controtendenza rispetto al resto del sistema, una tenuta occupazionale anche durante la crisi.

Dal punto di vista operativo le BCC-CR si caratterizzano per una forte specializzazione nell'attività di intermediazione tradizionale.

A dicembre 2015, su **130 miliardi di finanziamenti a clientela**, ben **85,3 miliardi erano erogati a imprese**. In particolare, le BCC-CR sono divenute un partner rilevante delle piccole imprese oltre che delle famiglie, come dimostrano le quote di mercato raggiunte nel 2015



Questa presenza è il risultato di un continuo ruolo di sostegno alle piccole imprese e alle famiglie, volto a mitigare l'impatto della recessione e a sostenere l'attività economica reale.

Ciò appare ancora più evidente analizzando i flussi netti di finanziamenti oltre il breve termine erogati dalle BCC-CR all'economia: **tra il settembre 2010 e il settembre 2015** le BCC-CR hanno immesso **finanziamenti netti** (erogazioni al netto di rimborsi ed estinzioni) **per oltre 10 miliardi a fronte di una riduzione di circa 56 miliardi del resto dell'industria bancaria.**

Il sostegno al settore produttivo si evidenzia anche attraverso le quote di mercato raggiunte dalle BCC-CR in comparti di grande rilevanza per l'economia italiana come l'agricoltura, il commercio, le costruzioni, il turismo e la ristorazione.

BCC-CR Quote di mercato degli impieghi	
Dicembre 2015	
TOTALE SETTORE PRODUTTIVO	9,6%
ARTIGIANATO	22,4%
AGRICOLTURA	18,6%
ALLOGGIO E RISTORAZIONE	18,1%
COSTRUZIONI	10,9%
COMMERCIO	10,0%
MANIFATTURA	7,5%
SERVIZI SUPPORTO ALLE IMPRESE	6,1%
ATTIVITÀ PROFESSIONALI	6,0%
TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	5,3%
INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	4,3%
ALTRI FINANZIAMENTI	6,3%

La lunga recessione che ha colpito il sistema produttivo del paese ha provocato un peggioramento della qualità del credito che rimane comunque migliore della media dell'industria bancaria nei principali settori di attività economica

Rapporto sofferenze su impieghi (valori lordi) - Dicembre 2015		
Settori di attività economica	BCC	Industria bancaria
Famiglie consumatrici	5,9%	7,2%
Famiglie produttrici (microimprese)	10,7%	17,4%
Istituzioni senza scopo di lucro	1,9%	6,7%
Imprese minori	12,5%	20,2%
Imprese di capitali	17,3%	17,9%

Parallelamente è cresciuta in maniera costante **la raccolta da clientela che ha superato i 161 miliardi di euro.**

Il **patrimonio** delle banche della Categoria costituisce ancora un solido pilastro sul quale i loro soci e clienti possono contare: il patrimonio di sistema si attesta, a dicembre 2015, ad oltre **20 miliardi di euro**. Il **CET 1 ratio medio è del 16,6 per cento.**

Per quanto concerne la redditività, le BCC proprio per la tipologia di clientela servita, hanno risentito della prolungata fase di crisi dell'economia reale. I bassi tassi di interesse, la domanda stagnante e la crescita delle partite deteriorate hanno compresso il margine di intermediazione mentre la politica di difesa dell'occupazione ha reso rigidi i costi. A giugno 2015 **l'utile d'esercizio aggregato** delle BCC-CR è stato di **162,4 milioni**.



BANKING AND FINANCE

Call for evidence: EU regulatory framework for financial services

Fields marked with * are mandatory.

Introduction

The Commission is looking for empirical evidence and concrete feedback on:

- A. Rules affecting the ability of the economy to finance itself and growth;
- B. Unnecessary regulatory burdens;
- C. Interactions, inconsistencies and gaps;
- D. Rules giving rise to unintended consequences.

It is expected that the outcome of this consultation will provide a clearer understanding of the interaction of the individual rules and cumulative impact of the legislation as a whole including potential overlaps, inconsistencies and gaps. It will also help inform the individual reviews and provide a basis for concrete and coherent action where required.

Evidence is sought on the impacts of the EU financial legislation but also on the impacts of national implementation (e.g. gold-plating) and enforcement.


Feedback provided should be supported by relevant and verifiable empirical evidence and concrete examples. Any underlying assumptions should be clearly set out.

Feedback should be provided only on rules adopted by co-legislators to date.

Please note: In order to ensure a fair and transparent consultation process **only responses received through our online questionnaire will be taken into account** and included in the report

summarising the responses. Should you have a problem completing this questionnaire or if you require particular assistance, please contact fisma-financial-regulatory-framework-review@ec.europa.eu.

More information:

- on this consultation
- on the protection of personal data regime for this consultation 

1. Information about you

* Are you replying as:

- a private individual
- an organisation or a company
- a public authority or an international organisation

* Name of your organisation:

FEDERCASSE - Italian Federation of Co-operative Credit Banks

Contact email address:

The information you provide here is for administrative purposes only and will not be published

espina@federcasse.bcc.it

* Is your organisation included in the Transparency Register?

(If your organisation is not registered, we invite you to register here, although it is not compulsory to be registered to reply to this consultation. Why a transparency register?)

- Yes
- No

* If so, please indicate your Register ID number:

051585416549-65

* Type of organisation:

- Academic institution
- Consultancy, law firm
- Industry association
- Non-governmental organisation
- Trade union
- Company, SME, micro-enterprise, sole trader
- Consumer organisation
- Media
- Think tank
- Other

* Where are you based and/or where do you carry out your activity?

Italy

* Field of activity or sector (*if applicable*):


at least 1 choice(s)

- Accounting
- Auditing
- Banking
- Consumer protection
- Credit rating agencies
- Insurance
- Pension provision
- Investment management (e.g. hedge funds, private equity funds, venture capital funds, money market funds, securities)
- Market infrastructure operation (e.g. CCPs, CSDs, Stock exchanges)
- Social entrepreneurship
- Other
- Not applicable



Important notice on the publication of responses

* Contributions received are intended for publication on the Commission's website. Do you agree to your contribution being published?

(see specific privacy statement )

- Yes, I agree to my response being published under the name I indicate (*name of your organisation/company/public authority or your name if your reply as an individual*)
- No, I do not want my response to be published

2. Your feedback

In this section you will have the opportunity to provide evidence on the 15 issues set out in the consultation paper. You can provide up to 5 examples for each issue.

If you would like to submit a cover letter or executive summary of the main points you will provide below, please upload it here:

• 1f638cfc-f496-4c26-800c-1d9e09eaed21/2016.01.31 Call for evidence_def_h.19,00.docx

Please choose at least one issue from at least one of the following four thematic areas on which you would like to provide evidence:

A. Rules affecting the ability of the economy to finance itself and grow

You can select one or more issues, or leave all issues unselected

- Issue 1 - Unnecessary regulatory constraints on financing
- Issue 2 - Market liquidity
- Issue 3 - Investor and consumer protection
- Issue 4 - Proportionality / preserving diversity in the EU financial sector

Issue 4 – Proportionality / preserving diversity in the EU financial sector

Are EU rules adequately suited to the diversity of financial institutions in the EU? Are these rules adapted to the emergence of new business models and the participation of non-financial actors in the market place? Is further adaptation needed and justified from a risk perspective? If so, which, and how?

How many examples do you want to provide for this issue?

- 1 example 2 examples 3 examples 4 examples 5 examples

Please fill in the fields below. For any additional documentation, please use the upload button at the end of the section dedicated to this issue.

Example 1 for Issue 4 (Proportionality / preserving diversity in the EU financial sector)

* To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input checked="" type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input checked="" type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

*** Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

There is a broad agreement among academics and practitioners that diversity in the financial sector is beneficial for competition, stability and economic growth (especially for the industrial structure of Europe in which SMEs are the fundamental backbone). Indeed, the European banking industry is composed of institutions that pursue different objectives (for example, shareholder value and stakeholder value oriented banks), with different business models (retail, investment, services), governance (co-operative, joint-stock) and organization (formal/informal network, standalone banks, banking groups). This diversity is the outcome of the historical interaction between the financial sector and the real economy. Regulation is a fundamental parameter of the economic environment and the change of this parameter can influence the structure of the organizations in the market. We believe that "one size fits

all" rules (crafted following the BCBS principles that target principally large systemic banks), applied to institution with different governance and organizational structures can hamper competition, reduce stability in the long term, introduce an uneven playing field. Hereafter we would like to highlight some critical issues for the Italian Credit Cooperative network.

Crisis management and resolution procedures: regulation - driven uncertainty
In the past, DGSs with extended mandate, especially when these DGSs are sectorial in the scope (like the Deposit Guarantee Fund for Italian Credit Co-operative Banks - FGD) have played a very relevant role. They have achieved a consistent balance between competition and stability for local and small-sized banks. While undertaking resolution actions for this category of banks, they were able to avoid depositors' reimbursement and disruption in credit relations while minimizing the total costs of resolutions. In Italy for example, FGD has always acted on the basis of the minimum costs between depositors' reimbursement and other resolution actions (As recognized by the IMF: "The resolution framework and toolkit have been used to resolve successfully small banks" pg.22 - IMF Country Report n.13/350; Technical note on safety nets - December 2013 - pg.22). This "safety net" is a necessary requisite for a network of small banks that share the same brand and a large amount of investments in common services (as back office activities). The DGS Directive (2014/49/UE) maintained the possibility for DGSs to finance alternative measures (art. 11) under certain conditions. Also BRRD recalls, under art. 32, alternative measures that can be explored before resolution is applied. In spite of these clear legislative references, crisis management inside the BCC network have become much more difficult due to the restrictive interpretation of the Communication from the Commission on the application of State aid rules to support measures in favor of banks in the context of the financial crisis (2013/C 216/01). According to these new criteria, even if the DGS, while intervening in restructuring or other form of interventions that is not depositors' reimbursement, ensures the respect of the principle of the lower costs (using only private resources and with procedures that do not involve any public institution), is challengeable for having breached the State aid ban. Therefore, on one side the legislation gives room to the best practices used in the past; on the other side, these practices are blocked for competition concerns that are declared in principle but not detailed in any further documentation. This has created a regulation-driven uncertainty that makes much longer and expensive to cope with bank crisis situation inside the network. Moreover the disruption of a central feature of the BCC network (its specific "safety net") may create an uneven playing field and penalize banks that have always managed to solve crisis situation inside the network with private resources.

* **Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

We believe that the Commission should update the 2013 communication ("Banking Communication") in light of the fact that the regulatory landscape related to crisis management has changed considerably with the introduction of BRR and the DGS directive and the forthcoming EDIS regulation.

* If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:

Moreover, greater acknowledgement should be given to the specific situation of small banks, especially if members of a network that share the same brand and large common investments. In the 2013 Communication some leeway was introduced for small banks (art. 54) but the limitation to "bank with a balance-sheet total of not more than EUR 100 million" circumscribes the application only to an irrelevant number of institutions. Threshold waiver should significantly be raised taking into account the negligible impact of financial support to a small bank on competition at the Banking Union level; moreover, waiver should also meet the same criteria which are adopted for the public interest test under the BRRD regime. Finally, administrative burden for state aid evaluation should also be taken into consideration with respect to both the size of the bank and amount of aid.

Example 2 for Issue 4 (Proportionality / preserving diversity in the EU financial sector)

* To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds) | |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- | | |
|--|---|
| Regulation) | FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input checked="" type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

* **Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

SRF fees - lack of proportionality

According to the Basel Committee on Banking Supervision, supervisory and resolution practices should be commensurate with the risk profile and systemic importance of the banks being supervised, thereby accommodating smaller, less complex deposit taking institutions. This understanding of the principle of proportionality in the context of resolution and contributions to be paid to the resolution fund entails two aspects: (i) a fairness issue (to which extent can small credit institutions pose a systemic threat to the financial stability and for this reason, contribute to the resolution fund) and, (ii) an effectiveness issue related to the contribution mechanism as a tool designed to align somehow, supervision and resolution objectives, on one side, and incentives to banks' behavior on the other.

The approach, chosen by the Commission, by which small credit institutions contribute to the SRF by a small lump-sum seems consistent with this vision, would simplify the calculation of fees (on the side of the authority) and would yield a more consistent picture.

Unfortunately, the first round of SRF fee collection shows that the criterion proposed to define small banks (under 1 billion of total assets and 300 millions of contribution base) in the SRM regulation seems unreasonably too restrictive.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

In the first year of contribution in Italy, the 374 BCCs represented the 6 per cent of the banking industry contribution base and paid 6 per cent of the total contribution. Therefore, even though very small BCCs paid a small amount, the overall contribution of the sector did not experience any significant "proportionality" even though they are small, non-systemic institutions.

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

A higher threshold (closer to the one chosen within the SSM) should be set in order to discriminate between significant and least significant institutions. A further analysis of the "risk profile indicators" should also be carried out.

Example 3 for Issue 4 (Proportionality / preserving diversity in the EU financial sector)

*** To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?**

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc..). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

Accounting Directive

BRRD (Bank recovery and resolution Directive)

CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive)

DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive)

AIFMD (Alternative Investment Funds Directive)

CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation

CSDR (Central Securities Depositories Regulation)

Directive on non-financial reporting

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input checked="" type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

* **Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

SRF fees - Double accounting

The calculation method for contributions to the SRF, as proposed by the Commission, has a detrimental effect on the Italia Credito Cooperativo resulting in a double accounting on the Banche di Credito Cooperativo (the local cooperative banks, BCCs) and on their Central Institutions (or Second Level Banks, B2L).

BCCs operate within a network where B2Ls provide a wide range of services for the former. In particular, since BCCs, in most cases, do not have direct access to ECB and other market players, B2Ls fulfill certain obligations (e.g. ROB, operational accounts for payment systems management, etc.) and carry out certain activities on behalf of the BCCs. A typical example is represented by refinancing operations with the ECB (or with other market players).

In nutshell, a BCC gives to the B2L (Iccrea Banca, Cassa Centrale Banca, Cassa Centrale Raiffeisen) a number of securities (typically, sovereigns) through a financial guarantee agreement (pursuant to D.Lgs.170/2004). The B2L uses the securities in order to take part in the refinancing operation with the ECB (or with other market players) and, with the moneys gained, it finances the BCCs under modalities and conditions correlated to those offered by the ECB (or by other market players).

In practice, the refinancing operation of a BCC with the ECB (or with other market operators), if performed directly would trigger an increase in the liabilities of the sole BCC. In such case the contribution base of the SRF (total liabilities less covered deposits less own funds) would rise for the sole BCC (e.g. 100 Mio).

Differently, due to the peculiar role of technical support played by the B2L in order to reduce the administrative burden for the BCCs, the B2L registers liabilities for 100 Mio with the ECB (or other market player) and the BCC also increases its liability towards the B2L by 100 Mio.

As a consequence, the support activity provided by the B2L in favour of the BCC results in an increased contribution base for BCC-B2L, from 100 to 200 Mio.

This is even more of a paradox, considering that the liabilities are fully collateralized (that is, over-collateralized, due to the applied haircut) with a daily margin on the mark to market value of the security as collateral. A mechanism producing a similar effect of balance sheet inflation for the B2Ls is that related to the management of the ROB of BCCs with the ECB, as well as the operational deposits which BCCs must hold with the B2L in order to access payment systems.

Another aspect which is worth dealing with is the potential further detrimental effect for B2Ls of the Italian Credito Cooperativo also in the calculation of the quota referred to risk adjustment. In fact the formula envisages an increase for banks in relation to the exposure on the interbank market.

It is self-evident that, due to the activity performed by B2L, their interbank exposure is higher than the average of other banks, but it is not a function of a volatile funding (on the contrary, deposits of BCCs with B2L are very stable and, during the crisis where interbank market froze, they increased). Furthermore, it must be recalled that the shareholders of B2L are the BCCs: a significant reduction of B2Ls' profit, caused by a disproportionate contribution to the SRF, results in a decrease of profit to be distributed to BCCs and adds to the costs borne to contribute to the SRF.

Finally, we must touch upon the effect of regulation upon the organizational strategy of the banks. Cooperative banks within the EU have set up different organizational structures according to the economic, social and institutional features of the Member States where they operate. In Italy, the network

structure, with B2Ls at the heart of network, allowed BCCs to obtain economies of scale and diversification, although keeping their roots in their territory. Moreover, when the crisis hit and interbank market dried up, the network has proven effective by keeping high levels of liquidity (and of confidence) within the category.

The application of a regulatory framework which does not recognize specific organizational structures activated as a response to the market, risks penalizing the efficiency of a relevant banking market player. Paradoxically, a structure which has proven efficient and competitive might need be changed not in response to market or customer needs, but only because different from other structures (main stream banking groups) and not recognized by regulation.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

The described activity, for the Italian Credito Cooperativo, is quite significant. For instance, for Iccrea Banca (the biggest out of the above mentioned three B2L of the Credito Cooperativo network), it weighs for almost half of total liabilities, which is equal to 42 Bln. Had the described activity of B2Ls been computed correctly, the contribution base for Iccrea Banca, for instance, would result as halved.

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

Provide, as allowed for the intragroup liabilities for banking groups, the possibility to exclude the liabilities stemming from the described activity carried out by the Central institutions of Credito Cooperativo on behalf of local banks, from the contribution base.
Reassess the weight of the interbank exposure in the risk profile in case of specific institutional activity on behalf of a network of local banks

Example 4 for Issue 4 (Proportionality / preserving diversity in the EU financial sector)

*** To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?**

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

Accounting Directive

BRRD (Bank recovery and resolution Directive)

AIFMD (Alternative Investment Funds Directive)

CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input checked="" type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input checked="" type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

* **Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

Excessive resource commitment

BCC are small banks that contribute to the DGS fund and SRF with the same rules applied to large and systemic banks. The annual cost, borne by the BCCs network, of the regular contribution to both fund is estimated in around 100 million per year. This is a very large amount compared to the likelihood of causing of a liability for one or both fund. Indeed, being small banks, BCCs may not pass the test of "public interest". Moreover, in case of regular liquidation the depositor preference would minimize the possible losses of the DGS fund. More important, BCCs have internal solidarity mechanisms that would intervene in case of crisis (as already done many times in the past) reducing almost to zero the probability of using the SRF and the DGS fund.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

In the 1997-2013 period the BCCs network (coordinated by its sectorial DGS) carried out 26 resolution-like interventions with an overall cost of 159,9 million euros. This demonstrates that: a) the BCCS network is able to efficiently manage crises that may affect its members; b) in terms of costs, this is a much smaller amount compared to the contribution that will be paid by the BCCs network.

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

We firmly believe that, in the calculation of contributions to the SRF and to the DGS fund, due consideration to the bank participation to a cooperative solidarity mechanism in its function of risk minimizer should be provided. In particular, the delegated act to be issued in accordance with Article 93 of the forthcoming EDIS regulation, specifying the method for the calculation of contributions payable to participating DGSS, should consider among the risk criteria the participation of the institution to cooperative solidarity schemes.

Example 5 for Issue 4 (Proportionality / preserving diversity in the EU financial sector)

*** To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?**

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

Accounting Directive

BRRD (Bank recovery and resolution Directive)

AIFMD (Alternative Investment Funds Directive)

CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation

- CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive)
- DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive)
- ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation)
- E-Money Directive
- ESRB (European Systemic Risk Board Regulation)
- EuVECA (European venture capital funds Regulation)
- FICOD (Financial Conglomerates Directive)
- IMD (Insurance Mediation Directive)
- Life Insurance Directive
- MCD (Mortgage Credit Directive)
- MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation)
- Omnibus I (new EU supervisory framework)
- PAD (Payments Account Directive)
- PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation)
- Qualifying holdings Directive
- Reinsurance Directive
- SFD (Settlement Finality Directive)
- Solvency II Directive
- SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism)
- Statutory Audit - Directive and Regulation
- UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities)
- CSDR (Central Securities Depositories Regulation)
- Directive on non-financial reporting
- EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories)
- ESAs regulations (European Supervisory Authorities)
- EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation)
- FCD (Financial Collateral Directive)
- IGS (Investor compensation Schemes Directive)
- IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions)
- MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive)
- MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation)
- Motor Insurance Directive
- Omnibus II: new European supervisory framework for insurers
- PD (Prospectus Directive)
- PSD (Payment Services Directive)
- Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards)
- SEPA Regulation (Single Euro Payments Area)
- SFTR (Securities Financing Transactions Regulation)
- SRM (Single Resolution Mechanism Regulation)
- SSR (Short Selling Regulation)
- Transparency Directive
- Other Directive(s) and/or Regulation(s)

*** Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

Remuneration policies represent a practical example of an issue where the concrete application of the principle of proportionality is central,

especially if we consider that such provisions arise from the need to provide large-sized institutions with adequate remuneration policies, the lack of which has, indeed, contributed to the financial crisis started in 2007. More specifically, recital 66 and art. 92 of the CRD IV envisage that the provisions on remuneration should "reflect differences between different types of institutions in a proportionate manner, taking into account their size, their internal organization and nature, scope and complexity of their activities".

Considering the abovementioned arguments, there should be a room for a possible exemption (neutralization) of the application of rules on variable payments to:

- smaller institutions
- low amounts of variable remuneration
- non-financial institutions

Moreover, eliminating possibilities of neutralization does not make any reference to collective labour agreements. In fact, in some jurisdictions variable elements are part of such agreements and are paid either to all employees, or to certain categories of employees. Particularly in smaller regional institutions, which identify a high percentage of staff members as material risk takers, the rules on variable remuneration would have to be applied to a relevant number of staff members falling under collective agreements.

Furthermore, recital 69 of the CRDIV specifically envisages that the "provisions on remuneration should be without prejudice to the full exercise of fundamental rights under article 153 (5) ...and the rights of social partners to conclude and enforce collective agreements, in accordance with national law and customs."

However, the proposed application of the rules on variable remuneration to all banks and to any material risk-taker implies many criticalities arising with reference to (i) the specific legal model, (ii) the business model and (iii) the collective bargaining of BCCs.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

PLEASE SEE PAGES 9, 10, 11 of the uploaded document to see graphs containing empirical evidence/DATA

(i) BCCs legal model

BCCs issue one type of shares. Admittance to BCCs' membership implies (i.e. admittance to become shareholder) an application process regulated by law and statutes. In order to become a member of a BCC, the applicant must be resident or continuously operate in the local area of competence of the bank. At the least 50% of loans must be towards members. Furthermore, each member can own

only up to a total amount of 50.000 euros worth of shares. As a consequence, Art. 94 (1) (1) of the CRD IV - stating that at least 50% of any variable remuneration shall consist of a balance of shares and other instruments which can be fully converted to Common equity tier 1 instruments - is inadequate to BCCs, due to legal and governance reasons.

(ii) BCC business model

BCCs, due to their co-operative and mutualistic nature, do not carry out speculative activities (also due to specific binding legislation preventing them to do so) and adopt the business model of a traditional bank: BCCs are deeply rooted in the local economies in which they operate with a system covering the whole of Italy. In particular, small business sector and households are the customer segments BCCs are focused on. The adoption of this business model, compared to the other financial institutions, restricts significantly the assumption of risk. For these reasons, ex-post risk adjustments - such as deferred remuneration - would imply excessive costs with respect to the relative benefits.

In the light of the above observations, Art. 94 (1) (m) of the CRD IV - stating that at least 40% of the variable remuneration component is deferred over a period which is not less than 3 years - would be disproportionate and too burdensome for BCCs with respect to their business model.

In this context, it would be more proportionate to introduce a threshold - in absolute or relative terms (in the latter case with reference to the gross yearly income) - below which deferring period and other ex post risk adjustments (malus and claw back) are discretionary.

(iii) BCCs collective bargaining

BCCs remuneration policies are basically linked to collective bargaining and, therefore, the incentives' weight on the overall remuneration is really marginal. Indeed, fixed remuneration components mainly refer to the collective bargaining (e.g. salary, potential indemnities and/disbursements linked to the length of service and/or depends on fulfilling a certain role or having a certain organizational responsibility). Actually, also variable remuneration components - which are connected to business or individuals' performance - mainly refer to collective bargaining (e.g. the annual bonus for the managers and the productivity bonus for the senior management and the workers of the professional areas). The only variable remuneration components which are independent from collective bargaining are individual bonuses and incentives; although, referring to incentives, the national collective agreement provide that banks cannot pay them out in specific circumstances (e.g. failure of the banks) and that they have to be compliant with remuneration policy of the bank.

PLEASE SEE PAGES 9, 10, 11 of the uploaded document to see graphs containing empirical evidence/DATA

* If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:

Incentives and bonuses represent a minimal part of total remuneration (on average less than 6 per cent). Consequently, the application of minimum requirements as set out in the CRD IV for variable remuneration sounds disproportionate and burdensome also considering the weight of variable remuneration on total remuneration.

Furthermore, the national collective labor agreement of BCCs establish a contractual obligation to pay out every year a productivity bonus linked to the performance of the bank in the preceding year. The amount of the productivity bonus is variable, is usually lower than one monthly salary and, under some circumstances, it may not be awarded at all. Indeed, the amount of the bonus productivity is linked to indicators - set out by the collective agreement - that take into account profitability, risks, productivity and efficiency in order to measure the economic performance of the bank, and it is allocated to the staff on the basis of their placement.

In the light of the above observations, the allocation of the productivity bonus as variable remuneration could imply a breach of the collective agreements, considering that it should be paid in full in a specific time determined by collective agreements.

For these reasons, payments made mandatory under national collective agreements should be considered as fixed remuneration.

Summing up, the proposed application of the remuneration policies would results in regulation which:

- imposes the highest administrative burden on the smallest institutions, since they have, proportionally, the highest amount of material risk takers. Especially in the smallest institutions, which cannot hire additional staff, the workload for directors will be increased significantly, while relevant expenses for consultations, IT, etc. will be required;
- produces disproportionate results, since it will affect a mass of low to medium earners, which were certainly not in the focus of the regulator;
- results in the deferral, retention and pay-out in instruments of a high number of low amounts, which produce high cost, while not being understood by banks and their staff and considered as "bureaucratic";
- ignores that in the case of deferral, retention and pay-out in instruments of low amounts the intended effects, i.e. to increase sensitivity of staff for the risks incurred, will not be perceived anymore.
- makes variable payment costly and unattractive and, among other consequences, may lead to a less risk-based remuneration policy.

Finally we would like to highlight the recent EBA opinion on the application of the principle of proportionality to the remuneration provisions in Directive 2013/36/EU. EBA is of the view that:

- it should be possible in particular for small and non-complex institutions to achieve the result prescribed by Directive 2013/36/EU without the application of deferral and payout in instruments for variable remuneration; the same holds true when those principles would not apply to staff who receive non-material amounts of variable remuneration (pg.7)

- In order to achieve an appropriate level of harmonisation, the EBA proposes that the overall scope of the exemptions to the remuneration principles should be set via the ordinary legislative procedure (pg.8)

We agree with the recent EBA opinion on the application of the principle of

proportionality to the remuneration.

Fit and proper requirements

A related topic that carries similar criticalities concern the Fit and Proper requirements for Board members and Directors.

The application of rules should be compatible with the core principles of the cooperatives, particularly the democratic principle of election by members and the principle under which directors are members.

Also the requirements, that will be more precisely specified in the forthcoming guidelines by EBA, should not undermine the specific cooperative governance model. For example the expertise and experience requirement should take into consideration the size, the scope and the complexity of the institution. The diversity criteria should be applied to local banks with the necessary flexibility to avoid requirements of geographical diversity or international expertise that would conflict with the local nature of the bank.

If you have further quantitative or qualitative evidence related to issue 4 that you would like to submit, please upload it here:

• e062e19b-ab6f-409f-bba1-1ff6d3eff017/2016.01.31 Call for evidence_def_h.19,00.docx

B. Unnecessary regulatory burdens

You can select one or more issues, or leave all issues unselected

- Issue 5 - Excessive compliance costs and complexity
- Issue 6 - Reporting and disclosure obligations
- Issue 7 - Contractual documentation
- Issue 8 - Rules outdated due to technological change
- Issue 9 - Barriers to entry

Issue 5 – Excessive compliance costs and complexity

In response to some of the practices seen in the run-up to the crisis, EU rules have necessarily become more prescriptive. This will help to ensure that firms are held to account, but it can also increase costs and complexity, and weaken a sense of individual responsibility. Please identify and justify such burdens that, in your view, do not meet the objectives set out above efficiently and effectively. Please provide quantitative estimates to support your assessment and distinguish between direct and indirect impacts, and between one-off and recurring costs. Please identify areas where they could be simplified, to achieve more efficiently the intended regulatory objective.

How many examples do you want to provide for this issue?

1 example 2 examples 3 examples 4 examples 5 examples

Please fill in the fields below. For any additional documentation, please use the upload button at the end of the section dedicated to this issue.

Example 1 for Issue 5 (Excessive compliance costs and complexity)

* To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input checked="" type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

* **Please specify to which other Directive(s) and/or Regulation(s) you refer in your example?**
(Please be short and clear: state only the common name and/or reference of the legislative act(s) you refer to.)

Benchmark Regulation whose text is expected to be released in April/May 2016.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14985-2015-INIT/en/pdf>,

* **Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**
(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

We refer to the obligation of the suitability assessment, that is likely to be linked with Consumer Credit Directive and to Mortgage Credit Directive and where it is intended to provide that the credit intermediary shall give the name of the benchmark and of its administrator and the potential implications on the consumer.

* **Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**
(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

It is important to highlight that, when a customer needs a banking product, its intention is only to sign a financial contract and to know the cost of credit; on that point, we think that the existent legislation (CCD and MCD) gives already the exhaustive information to sign a fair agreement. Adding a new set of information like "the potential implications of the benchmark" does not represent a useful evidence for consumers and represents only a way to increase costs and complexity for the banks. At the same time, it represents a risk of a certain increase in litigation between banks and clients.

* **If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

We think that this burden is excessive and could increase complexity without a real positive effect for the consumers. For this reason we suggest to delete this provision

If you have further quantitative or qualitative evidence related to issue 5 that you would like to submit, please upload it here:

Issue 6 – Reporting and disclosure obligations

The EU has put in place a range of rules designed to increase transparency and provide more information to regulators, investors and the public in general. The information contained in these requirements is necessary to improve oversight and confidence and will ultimately improve the functioning of markets. In some areas, however, the same or similar information may be required to be reported more than once, or requirements may result in information reported in a way which is not useful to provide effective oversight or added value for investors.

Please identify the reporting provisions, either publicly or to supervisory authorities, which in your view either do not meet sufficiently the objectives above or where streamlining/clarifying the obligations would improve quality, effectiveness and coherence. If applicable, please provide specific proposals.

Specifically for investors and competent authorities, please provide an assessment whether the current reporting and disclosure obligations are fit for the purpose of public oversight and ensuring transparency. If applicable, please provide specific examples of missing reporting or disclosure obligations or existing obligations without clear added value.

How many examples do you want to provide for this issue?

1 example 2 examples 3 examples 4 examples 5 examples

Please fill in the fields below. For any additional documentation, please use the upload button at the end of the section dedicated to this issue.

Example 1 for Issue 6 (Reporting and disclosure obligations)

* To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input checked="" type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |

UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities)

Other Directive(s) and/or Regulation(s)

*** Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

The EC proposal of review of the Prospectus Directive (2003/71/EC) moves from the consideration that it is necessary to simplify and reduce costs and administrative burdens that weigh on small issuers, decreasing their efficiency.

Typically, issuers bear costs and administrative burdens - not only in order to draw up the prospectus but also in monitoring the process - related to:

collection of the information,

elaborating financial information and other documents that support the public offer (e.g. notice to the public),

requesting the process of preliminary activities and approval by the competent authority, bearing the competent authorities' fees (a fixed fee and a variable fee that consists of a percentage of the value issued),

requesting a legal support (often external),

involving and training staff involved in this activity for several weeks/months,

updating data,

carrying out on going actions and controls to ensure compliance with the obligation.

These burdens are not proportionate to the current threshold of exemption (i.e. EUR 75,000,000 for "plain vanilla" banking bonds).

In general, it should be noted that disclosure on financial products and issuers are published under other directives/regulations and are available to the investors (e.g. PRIIPs, Market Abuse, financial statements).

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

not available

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

An increase of previously mentioned limits shall not mean a lack of protection for investors. For example banks are submitted to the action of several Supervisors (in Italy: Bank of Italy, Consob - Financial Service Authority,

etc.). In particular, it is worth pointing out that the facilitation means that the issuer (in an Italian framework) can publish a "simplified" prospectus, rather than an "ordinary" or base prospectus, without compromising the protection of investors. In general, in Italy, the issuer, even if exempted, typically provides a summary information (terms and conditions) to investors.

Therefore, the current threshold of exemption should be revisited (increased) in order to make it more consistent with the imposed burdens. This will not nullify the protection willing. In fact, for the BCCs the plain vanilla are almost all the issues made.

Only as an alternative, the issuer should draw up and publish a more proportionate disclosure as a summary document (e.g. KID), rather than an "ordinary" or base prospectus, that illustrate the key information regarding the issuer, in order to provide the features of financial products offered, the main risks and costs associated and other relevant and key information. In both cases, this would facilitate the issues of SMEs and also of Cooperative Banks that have been supporting local economy granting loans to SMEs.

It is worth pointing out that a higher bond issuance, due to the proposal to increase the limits of exemption, could be useful to achieve another goal: the stability of the small banks financial system. In this way, a barrier to transform the short term funding (volatile) into medium and long term funding (stable), should be eliminated with the benefits of strengthening the financial system as a whole.

Example 2 for Issue 6 (Reporting and disclosure obligations)

* To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input checked="" type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

* **Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**
(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

The new framework is contained in a Directive (MAD) and in regulation (MAR). In general, the new Directive increases the obligations required for intermediaries. With particular reference to BCCs it should be noted that the main concern pertains to the extension of the scope of market abuse also to instruments traded on MTFs. In connection with this extension, BCCs which trade their securities on Hi-MTF would find themselves subject to the same rules applicable to issuers of securities listed on regulated markets. In particular, it would apply the obligations of public disclosure of inside information ("disclosure price sensitive").

The additional costs arising from the disclosure requirements may discourage trading on Hi-MTF entailing in fact a reduction of the solutions used by the network to strengthen the liquidity of financial instruments.

In addition, it is emphasized that the discipline assumed that the execution of specific actions- considered improper and therefore punishable (such as the "market manipulation") - are likely to affect the price of the financial instruments protection. However the European legislator considered that all financial instruments traded on various Trading Venues (Regulated Market, MTF and new OTF) should be eligible for protection under the assumption mentioned above, without making any distinction between types of market and categories of financial instruments.

In this regard, with regard to the effectiveness of disclosure to clients, we believe that the approach adopted by the European Commission is very strict and that the provisions relate essentially and functionally to the stock market, particularly volatile, with prices of most financial instruments subject to the influence of corporate disclosure. Instead, with regard to the bond market it must be considered that the price of bonds, less prone to volatility, is a function of the financial variables inherent in the instrument itself, rather than to corporate information.

These new requirements vis a vis obvious additional costs for banks would not generate significant benefits and would deprive, in many cases, investors of the liquidity in the securities they hold.

- * **Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

not available

- * **If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

While maintaining the application of the general rules on market abuse (i.e. insider trading and market manipulation) for instruments traded on MTFs (and OTFs), we advocate for an exemption from disclosure of inside information rules for issuers have issued bonds traded exclusively on a MTF or an OTF, regardless of their request of admission to trading of such bonds on these venues.

Example 3 for Issue 6 (Reporting and disclosure obligations)

- * **To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?**

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "Other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other

adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input checked="" type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

*** Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

Article 96 - Incident reporting. PSD2 provides that in the case of an operational or security incident, payment service providers shall notify the competent authority in the home Member State of the payment service provider. It is also provided that where the incident may have an impact on the financial interests of its users, the PSP shall inform its users of the incident and of all measures that they can take to mitigate the adverse effects of the incident.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

not available

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

We believe that the burden of a notification so general will increase cost and complexity, also considering that banks are already obliged to draft a disaster recovery plan and, for that reason, the new burden of a notification for a "operational or security" incident seems useless; for the same reason the obligation to notify the incident to the customer could have the only effect of an increase in litigation and, consequently of costs. We suggest to delete this provision or, otherwise, to reduce the burden with an internal report to be maintained at disposal of the authority, should that result necessary.

Example 4 for Issue 6 (Reporting and disclosure obligations)

*** To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?**

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative acts the example refers to

Accounting Directive

AIFMD (Alternative Investment Funds Directive)

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input checked="" type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input checked="" type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

* **Please specify to which other Directive(s) and/or Regulation(s) you refer in your example?**
(Please be short and clear: state only the common name and/or reference of the legislative act(s) you refer to.)

implementing Regulation (UE) n. 680/2014 of the Commission (supervisory reporting).

*** Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

In particular, Regulation (UE) n. 680/2014 establishes homogeneous obligations for all subjects applying CRR in relation to supervisory reporting to competent authorities in specific precincts established under art. 1 of the cited Regulation (UE) n. 680/2014. The schemes and the information contents therein, having to account for all possible operational scenarios, are extremely articulated and complex. One of the informative areas pertains to the financial information on a consolidated basis (FINREP), in relation to which - with Regulation (UE) 2015/534 as of 17 March 2015 - the ECB has established the extension of the reporting obligation also to intermediaries on a stand-alone basis, defining differentiated schemes and contents in function of the size profile. We hereby point out, incidentally, that such latter Regulation, neither aiming at jeopardizing accounting principles applied by groups and supervised entities in their consolidated or annual accounts, nor at amending accounting principles applied for supervisory reporting, defines specific reporting models for groups and supervised entities which apply national accounting rules based on Directive 86/635/CEE. With reference to disclosure, Part Eight of CRR, with a view to favouring market discipline, sets rules for Third Pillar disclosure pertaining to, inter alia, regulatory capital composition and the modalities under which the bank calculates capital ratios, capital adequacy, exposure to various risks and the general features of the related risk management systems, transparency requirements over exposures to securitizations, profiles pertaining to governance and remuneration and incentive systems adopted. The above mentioned reporting obligations, again very complex, are disciplined univocally with reference to the generality of intermediaries falling within the scope of CRR. We hereby underline how, vis a vis a highly and unjustified costly production of data, the reporting under the Regulation seems completely unfit to cover the information expectations of the stakeholders of a local bank, even more so when the latter is a cooperative entity, and overwhelming vis a vis the reporting obligation as of balance sheet practice. Crystal-clear proof of that is the indifference and carelessness which follows the publication of the former on the website.

More generally, obligations on disclosure as well as on ITSs on supervisory reporting regarding statistics and periodical financial data seem particularly costly for smaller intermediaries which are featured, inter alia, by reduced organizational articulation.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

We hereby point out, for instance, as the extension of FINREP obligations determines for such intermediaries the need to set for a three-months deadline procedures and evaluation activities currently carried out (partially) on a six-months basis, partially only on an annual basis, with inevitable repercussions on the size of the staff (estimated increases by 5%) and on administrative costs deriving from the reorganization of work and processes, of the externalised operational contents. Such heavier burden does not seem to be counterbalanced with the corresponding higher transparency and in the information support to the supervisory action.

Generally speaking, the mission of the supervisory action is projected by the legislator onto a scheme reflecting the strategic matrix of supervision, with a view to (i) reducing the probability of defaults and (ii) reduce the social costs of defaults. The deriving link between supervisory action and reporting obligations for banks is self-evident. The intensity of supervision action onto banks results in a primary focus on significant banks. Within such context lies the principle of proportionality - whose centrality within the revision of the regulatory EU framework I frequently stated by the Authorities.

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

Furthermore, the use for supervision of accounting data determined in application of extremely diversified rules and methods does not seem consistent with the reaching of reporting obligations. The absence of single accounting rules within the Banking Union still represents a significant obstacle for the adequate functioning of the SSM. We therefore strongly advocate for a single common language for accounting rules, to be found in IFRS, presently mandatory only for listed banks at consolidated level in Europe and, in Italy, binding for all sorts of intermediaries regardless of any different business model, legal form or size.

If you have further quantitative or qualitative evidence related to issue 6 that you would like to submit, please upload it here:

C. Interactions of individual rules, inconsistencies and gaps

You can select one or more issues, or leave all issues unselected

- Issue 10 - Links between individual rules and overall cumulative impact
- Issue 11 - Definitions
- Issue 12 - Overlaps, duplications and inconsistencies
- Issue 13 - Gaps

Issue 10 – Links between individual rules and overall cumulative impact

Given the interconnections within the financial sector, it is important to understand whether the rules on banking, insurance, asset management and other areas are interacting as intended. Please identify and explain why interactions may give rise to unintended consequences that should be taken into account in the review process. Please provide an assessment of their cumulative impact. Please consider whether changes in the sectoral rules have affected the relevancy or effectiveness of the cross-sectoral rules (for example with regard to financial conglomerates). Please explain in what way and provide concrete examples.

How many examples do you want to provide for this issue?

- 1 example 2 examples 3 examples 4 examples 5 examples

Please fill in the fields below. For any additional documentation, please use the upload button at the end of the section dedicated to this issue.

Example 1 for Issue 10 (Links between individual rules and overall cumulative impact)

* To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc.). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input checked="" type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input checked="" type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input checked="" type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal |

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input checked="" type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

*** Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

The three fundamental pillars of the Banking Union (SSM, BRRD/SRM, DGS soon turning into EDIS) and its prudential foundations (CRR/CRD IV) have been put into place efficiently, also in terms of time-efficiency of the adoption and implementation process. However, the combined and far reaching effects of such corpus of legislation should have been evaluated more accurately, because their enforcement takes place after 7 years of harsh recession, especially in certain Member States.

Generally speaking, a more phase-in introduction, with a transitional period for the application of certain rules, for example the bail-in, should have been provided in order not to spread panic effects on the markets, especially in member States where citizens have had for a long time a very low perception of risk, for example on retail bonds.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

As for the Italian case, the capital that citizens have invested in such instruments up to the end of 2015, is now subject to rules that came into

force after the contractual terms were agreed, with retroactive effect. The awareness that such capital, invested under different rules, could now be potentially lost, is causing breach of trust and confusion.

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

In such view:

- the bail-in instrument could be revised and made applicable only to financial instruments with a clear contractual indication (also in line with a recent view expressed by the Governor of Bank of Italy, on January 30th 2016, Turin);
- a phase-in period could allow banks to issue new bonds clearly subject, from the start, to the conditions of BRRD.

Example 2 for Issue 10 (Links between individual rules and overall cumulative impact)

*** To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?**

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc..). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input checked="" type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input checked="" type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input checked="" type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input checked="" type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input checked="" type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

* **Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

It is widely recognized by an increasing number of scholars that Basel III package as received in the EU framework applies in its entirety to all credit institutions. Differently from the U.S, no meaningful distinction has been made between local banks, especially those of small size and big national/trans-national players. Straightforwardly, the CRR/CRD IV aims at reducing with the same intensity, the probability of banks failure, regardless of their size, scope of operations and business models.

At the same time the RRF applies to all credit institutions with the aim to reduce the costs of banks' failure. Although in "General provisions", Art. 4 of the BRRD requires Member States to ensure that competent and resolution authorities apply simplified obligation for certain institutions, the concrete implementation of this general provision is very ineffective. First of all, implementing criteria have been delegated to the EBA. Secondly, EBA in turn has left the final words to national authorities. In such fashion, the application of the proportionality principle is "watered down" along the regulatory chain and finds different treatments according to different national rules.

*

Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

The EBA/GL/2015/16 on this issue deserves a brief comment.

In order to achieve the convergence of reporting practices by authorities as regards their approach to the implementation of Art. 4, the EBA/GL/2015/16 and the EBA/ITS/2015/ try to strike a balance between an

institution-specific-based approach and a category-based approach.

Emphasis is put on a "case-by-case", institution-specific-based approach rather than on a category-based approach. The rationale of EBA/GL/2015/16 is that even institutions with no systemic relevance should be assessed because those institutions, although systemically irrelevant, may trigger systemic negative effects if wound up under normal insolvency proceedings. As a matter of fact, the RRF aims at lowering the costs of failure for all banks with the same intensity, without a meaningful differentiation based on the systemic relevance of banks.

Therefore, taken together, the CRR/CRD IV and the RRF fail to understand the trade-off and to position the whole regulation at a sustainable equilibrium. As a consequence, the burden related to the recovery and resolution planning may not be meaningfully minimized for many institutions with no systemic relevance.

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

The one described above is a "case-by-case approach", which leaves too much room for discretion upon authorities and brings uncertainty to the system. As opposite to this view, which is general across all EU banking legislation and particularly within the CRR/CRD IV/RRF/DGS framework, we suggest that proportionality should follow a "structural approach" similar to the US case: clear rules, with the same rationale, but with different target levels depending on the nature, size, business and legal model of the intermediary. Level 1 legislation should carry exact indications of limits and thresholds, identifying categories of banks to which certain different criteria apply, with no room for excessive level 2 or national level discretion. By doing this, a better protection of the single market in the EU would also be achieved, differentiating rules not by member State but according to business models and risk profiles of institutions.

Materially, as for example cited above, the CRR/CRD IV and the RRF should clarify the definition of systemic banks and apply the full burden of the legislation only to the subject deserving such treatment, due to their characteristics. For the others, simplified obligations should be clear cut, compulsory for the Authority to apply and certain for the market to acknowledge.

If you have further quantitative or qualitative evidence related to issue 10 that you would like to submit, please upload it here:

Issue 11 – Definitions

Different pieces of financial services legislation contain similar definitions, but the definitions sometimes vary (for example, the definition of SMEs). Please indicate specific areas of financial services legislation where further clarification and/or consistency of definitions would be beneficial.

How many examples do you want to provide for this issue?

1 example 2 examples 3 examples 4 examples 5 examples

Please fill in the fields below. For any additional documentation, please use the upload button at the end of the section dedicated to this issue.

Example 1 for Issue 11 (Definitions)

* To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc..). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input checked="" type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MIFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input checked="" type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input checked="" type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit- Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

*** Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

Systemic relevance has become an important criterion in banking regulation. In the CRD IV / CRR it determines certain capital surcharges. In addition to globally systemically important institutions (G-SII) the list of which is published by the FSB, the EBA has been required to issue guidelines for the identification of other/domestic systemically important institutions (O-SII). In the Banking Union, the concept of systemic relevance determines whether a bank is subject or not to the direct supervision of the ECB under the SSM. Systemic relevance is defined in the Regulation (EU) No 1024/2013 in Art. 6 par. 4 along three criteria:

- (i) the total value of assets exceeds EUR 30 billion;
- (ii) the ratio of total assets over the GDP of the participating Member State of establishment exceeds 20%, unless the total value of assets is below EUR 5 billion,
- (iii) the national competent authority has not notified to the ECB that it considers an institution of significant relevance with regard to the domestic economy and the ECB has not taken a decision advocating the supervision of that credit institution.

The same definition of systemic relevance is assumed in the BRRD under Art. 4, par. 10. According to such provision, a systemic relevant bank, i.e. a bank

that meets one of the above criteria, cannot be subject to simplified obligations under the recovery and resolution framework. Being less significant equals to meeting any of the above criteria.

However, in the Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 supplementing Directive 2014/59/EU (the BRRD), another definition of less significant is introduced for the purpose of contributions to the resolution fund. According to the Delegated Regulation, a small bank i.e., a less significant or less relevant bank is a bank with total assets less or equal to 1 billion and the contribution base equal or less to 300 million.

Therefore, there is a quite clear inconsistency between criteria for the systemic relevance/irrelevance of a bank according to (EU) No 1024/2013 and Directive 2014/59/EU and criteria for the systemic relevance/irrelevance for the purpose of contributions to the resolution fund according to the Delegated Regulation (EU) 2015/63. This latter regulation suggests that an institution classified as less significant under BRRD, SRM and SSM should nevertheless be a significant bank for the purposes of contribution to the resolution fund. This seems contradictory and unsustainable since it does not give the proper weight, in determining the contribution to the Single Resolution Fund, to the concept of systemic relevance.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

not available

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

The differentiation between systemic and not systemic banks in the calculation of contributions to the Single Resolution Fund should be revisited; one possible way forward would be to raise the limit that in the Delegated Regulation defines small banks namely 1 Bln of total assets and 300 Mio of contribution base.

If you have further quantitative or qualitative evidence related to issue 11 that you would like to submit, please upload it here:

Issue 12 – Overlaps, duplications and inconsistencies

Please indicate specific areas of financial services legislation where there are overlapping, duplicative or inconsistent requirements.

How many examples do you want to provide for this issue?

- 1 example 2 examples 3 examples 4 examples 5 examples

Please fill in the fields below. For any additional documentation, please use the upload button at the end of the section dedicated to this issue.

Example 1 for Issue 12 (Overlaps, duplications and inconsistencies)

* To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc..). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |

MiFID II/R (Markets in Financial

- | | |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

* **Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

There are strong interconnections between some of the new investors rules in MiFID II and PRIIPs. About that, we wonder if the investment firms should be exempted from providing the KID when they offer the service of individual portfolio management. In that case, in fact, the investment decision is entirely taken by the investment firm.

In our view the content of Recitals N. 23-24 ("what might be good time for the retail investor to understand and take into account the information may vary, because different retail investors have different needs, experience and knowledge. The person advising on, or selling, a PRIIP should therefore take into account these factors to determine the extent of the good time criterion in relation to individual retail investors. Where a person is advising on, or selling, a complex PRIIP or a PRIIP that is unknown to a retail investor, more time may need to be provided for the retail investor to familiarize itself with the PRIIP in question") and of Article 20 of the Draft RTS is not consistent and does not take into account the new regulatory framework of product governance within MiFID II, which requires distributors to:

- have in place adequate product governance arrangements to ensure that products and services they intend to offer or sell are compatible with the needs, characteristics, and objectives of an identified target market and that the intended distribution strategy is consistent with the identified target market;

- appropriately identify and assess the circumstances and needs of the clients they intend to focus on, so as to ensure that clients' interests are not compromised as a result of commercial or funding pressures. As part of

this process, firms shall identify any groups of clients for whose needs, characteristics and objectives the product or service is not compatible. We therefore believe that Recitals N. 23-24 and Article 20 overlap MiFID II provisions on product governance obligations for distributors, which more adequately regulate the whole item of targeting the clients and the proper distribution strategy according to the characteristics of each investment product.

Furthermore, we believe that the prospectus summary and the KID have the same purpose: to provide key investor information.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

not available.

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

In order to avoid an overlap and duplication of information that would confuse the customers, we support the proposal of eliminating the prospectus summary for those securities falling under the scope of the packaged retail and insurance-based investment products (PRIIPS) Regulation.

If you have further quantitative or qualitative evidence related to issue 12 that you would like to submit, please upload it here:

D. Rules giving rise to possible other unintended consequences

You can select one or more issues, or leave all issues unselected

Issue 14 - Risk

Issue 15 - Procyclicality

Issue 14 – Risk

EU rules have been put in place to reduce risk in the financial system and to discourage excessive risk-taking, without unduly dampening sustainable growth. However, this may have led to risk being shifted elsewhere within the financial system to avoid regulation or indeed the rules unintentionally may have led to less resilient financial institutions. Please indicate whether, how and why in your view such unintended consequences have emerged.

How many examples do you want to provide for this issue?

- 1 example 2 examples 3 examples 4 examples 5 examples

Please fill in the fields below. For any additional documentation, please use the upload button at the end of the section dedicated to this issue.

Example 1 for Issue 14 (Risk)

* To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below.

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc..). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input checked="" type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial | |

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Instruments Directive & Regulation | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

*** Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

EMIR Regulation introduces, inter alia, a clearing obligation through a central counterparty of OTC derivatives falling within the categories defined by ESMA according to the criteria set forth under the Regulation itself.

In particular, EMIR provides for the exemption of derivative contracts entered into between financial counterparties belonging to the same banking group or to the same institutional protection scheme; under art. 80(8) of Directive EC/2006/48 (CRD). Such intragroup operations are in any case subject to the obligation of reporting to Trade Repositories. Furthermore, the counterparties entering into an OTC derivative contract not cleared through CCPs (for being intergroup operations or not falling within the relevant categories of derivatives for the application) shall however procure that risk mitigation procedures are in place.

The most important matter for BCCs regards costs. BCCs - which will not be able to access compensation neither through indirect agreements nor as Clearing Members (or Clients of a Clearing Member) - will de facto not be able to keep an efficient risk management activity (particularly for the interest rate risk) by means of trading OTC derivatives. With such regard, it is important to point out that BCCs, by explicit statutes' provision, can use derivatives only for hedging purpose.

The framework does not seem to appropriately reflect the application of the proportionality criterion. As a consequence, a small cooperative bank trading OTC derivatives, with a notional outstanding of hundreds of euros, exclusively for hedging purpose, is assimilated to a bank trading speculative derivatives with a notional outstanding of billions of euros.

BCCs, de facto, will not be able to maintain an efficient risk management activity (particularly for the interest rate risk) by means of trading OTC derivatives to hedge their positions. Thus, small banks will virtually exit the hedging derivatives market, causing an increase of risks.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

For the purpose of providing an overall view of the OTC derivatives activity of BCCs, evidence gathered as at October 2015 shows that there were 149 banks active in OTC derivative, exhibiting a total of 3.877 trades, and an outstanding amount of Eur 3.4 bn. From such values, it follows that - on average - each bank had executed 26 trades summing up to an overall notional of Eur 22.6m, which amounted to about Eur 0.87m per trade. To better contextualize the above, please, consider that:

the vast majority of the cooperative banks shows a number of trades lower than 50;

the bank with the largest notional outstanding reported Eur 270m (corresponding to 51 trades);

the bank with the smallest notional outstanding reported Eur 500 (corresponding to one single trade).

Moreover, according to an impact assessment, carried out on a sample of 135 banks, the estimate annual cost of access to a CCP would be equal to 2,5 mln € notwithstanding the margin management with the CCP and its liquidity-related issues. In general, it might be estimated an annual cost for the entire system of Italian Credito Cooperativo of about 3 mln €, in relation to the poor activity of each bank is a significant amount.

With such respect, this trend is confirmed by evidence, indeed from 2012 to 2015 the number of trades is decreased and the outstanding is halved.

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

In the light of the considerations illustrated above, we propose to introduce a total exemption from the clearing obligation for OTC derivative contracts entered into exclusively for hedging purposes, as already provided for the Non-Financial Counterparties (NFC). In the Regulation in force, indeed, such contracts are excluded from the calculation of the clearing threshold applicable to the NFC.

Example 2 for Issue 14 (Risk)

*** To which Directive(s) and/or Regulation(s) do you refer in your example?**

Please select at least one item in the list of the main adopted EU legislative acts below

Please do not tick the "other" box unless the example you want to provide refers to an legislative act which is not in the list (other

adopted EU legislative acts, national legislative acts, etc..). In that case, please specify in the dedicated text box which other legislative act(s) the example refers to.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Accounting Directive | <input type="checkbox"/> AIFMD (Alternative Investment Funds Directive) |
| <input type="checkbox"/> BRRD (Bank recovery and resolution Directive) | <input type="checkbox"/> CRAs (credit rating agencies)- Directive and Regulation |
| <input type="checkbox"/> CRR III/CRD IV (Capital Requirements Regulation/Directive) | <input type="checkbox"/> CSDR (Central Securities Depositories Regulation) |
| <input type="checkbox"/> DGS (Deposit Guarantee Schemes Directive) | <input type="checkbox"/> Directive on non-financial reporting |
| <input type="checkbox"/> ELTIF (Long-term Investment Fund Regulation) | <input type="checkbox"/> EMIR (Regulation of OTC derivatives, Central Counterparties and Trade Repositories) |
| <input type="checkbox"/> E-Money Directive | <input type="checkbox"/> ESAs regulations (European Supervisory Authorities) |
| <input type="checkbox"/> ESRB (European Systemic Risk Board Regulation) | <input type="checkbox"/> EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds Regulation) |
| <input type="checkbox"/> EuVECA (European venture capital funds Regulation) | <input type="checkbox"/> FCD (Financial Collateral Directive) |
| <input type="checkbox"/> FICOD (Financial Conglomerates Directive) | <input type="checkbox"/> IGS (Investor compensation Schemes Directive) |
| <input type="checkbox"/> IMD (Insurance Mediation Directive) | <input type="checkbox"/> IORP (Directive on Institutions of Occupational Retirement Pensions) |
| <input type="checkbox"/> Life Insurance Directive | <input type="checkbox"/> MAD/R (Market Abuse Regulation & Criminal Sanctions Directive) |
| <input checked="" type="checkbox"/> MCD (Mortgage Credit Directive) | <input type="checkbox"/> MIF (Multilateral Interchange Fees Regulation) |
| <input type="checkbox"/> MiFID II/R (Markets in Financial Instruments Directive & Regulation) | <input type="checkbox"/> Motor Insurance Directive |
| <input type="checkbox"/> Omnibus I (new EU supervisory framework) | <input type="checkbox"/> Omnibus II: new European supervisory framework for insurers |
| <input type="checkbox"/> PAD (Payments Account Directive) | <input type="checkbox"/> PD (Prospectus Directive) |
| <input type="checkbox"/> PRIIPS (Packaged retail and insurance-based investment products Regulation) | <input type="checkbox"/> PSD (Payment Services Directive) |
| <input type="checkbox"/> Qualifying holdings Directive | <input type="checkbox"/> Regulations on IFRS (International Financial Reporting Standards) |
| <input type="checkbox"/> Reinsurance Directive | <input type="checkbox"/> SEPA Regulation (Single Euro Payments Area) |
| <input type="checkbox"/> SFD (Settlement Finality Directive) | <input type="checkbox"/> SFTR (Securities Financing Transactions Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Solvency II Directive | <input type="checkbox"/> SRM (Single Resolution Mechanism Regulation) |
| <input type="checkbox"/> SSM Regulation (Single Supervisory Mechanism) | <input type="checkbox"/> SSR (Short Selling Regulation) |
| <input type="checkbox"/> Statutory Audit - Directive and Regulation | <input type="checkbox"/> Transparency Directive |
| <input type="checkbox"/> UCITS (Undertakings for collective investment in transferable securities) | <input type="checkbox"/> Other Directive(s) and/or Regulation(s) |

*** Please provide us with an executive/succinct summary of your example:**

(If applicable, mention also the articles of the Directive(s) and/or Regulation(s) selected above and referred to in your example)

Art. 25 -Early repayment: Member States have the possibility to rule that, in case of early repayment, the creditor is entitled to a fair and objective compensation for possible costs directly linked to the early repayment.

*** Please provide us with supporting relevant and verifiable empirical evidence for your example:**

(please give references to concrete examples, reports, literature references, data, etc.)

The goal of the European legislator was to develop of a more transparent and efficient credit market; however many provisions involve also relevant economic features. Consequently, leaving to Member States the freedom to rule on economic issues may have different solutions for the same situations and generate distortive effects on a non-competition issue.

In case of early repayment, for instance, leaving to Member States the possibility to rule on this specific point, and in particular about the possibility for the creditor to be entitled to fair and objective compensation for possible costs directly linked to the early repayment, can create relevant differences between the different Member States. New rules will create some gaps on an anti-competitive behavior, towards Member States, reducing the level playing field in the Single Market on mortgage, by favouring banking institutions which - due to national legislation - can benefit from compensation in case of early repayment and can offer, consequently, lower prices and better interests rate.

*** If you have suggestions to remedy the issue(s) raised in your example, please make them here:**

We advocate for the deletion of such provision (in case of revision of the MCD) and, in general, for the future, we suggest not to leave Member States the possibility to rule on economic provision that can create differences in the market.

If you have further quantitative or qualitative evidence related to issue 14 that you would like to submit, please upload it here:

Useful links

Consultation details

(http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm)

Consultation document

(http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/consultation-document_en.htm)

Specific privacy statement

(http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/privacy-statement_en.htm)

More on the Transparency register (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=en>)

Contact

✉ financial-regulatory-framework-review@ec.europa.eu



**European Union
Financial Services Committee**
The Secretariat

Brussels, 12 January 2016

FSC

LIMITE

NON-PAPER

NOTE

From: FSC Secretariat
To: Financial Services Committee (FSC)
Subject: Joint Non-Paper by DE and the UK::

= On the importance of pursuing effective ways to implement the principle of proportionality within the EU prudential regime for banks

Please find enclosed a joint Non-Paper by Germany and the UK "*On the importance of pursuing effective ways to implement the principle of proportionality within the EU prudential regime for banks*", for consideration under agenda item 3 at the 21 January FSC.

On the importance of pursuing effective ways to implement the principle of proportionality within the EU prudential regime for banks

The Basel regulatory framework was and is intended to address the risk to financial stability posed by large internationally active banks. Following the financial crisis, the Basel framework has become increasingly complex and correspondingly demanding to ensure compliance with. The first incarnation of Basel, introduced in the late 1980s, was 30 pages long. Basel III, on the other hand, covers over 500 pages, with additional technical annexes multiplying that number. While this complexity may be appropriate for larger, systemically important banks, it has made it harder for smaller and less complex institutions to cope and compete with larger banks. To manage this complexity effectively requires a high level of expertise to understand and then implement where applicable. In the EU, this issue is particularly pertinent as all credit institutions are subject to the entirety of the Basel framework.

The overall complexity of the current framework has some potentially very serious and undesirable effects that we believe warrant a thorough discussion with a view to coming up with appropriate policy responses in the EU. Our joint key concern is how we can maintain or reintroduce diversity in the banking sector.

Diversity is desirable because:

- Different kinds of banks and business models contribute to the resilience of the financial system and thereby financial stability; and
- A regulatory framework that allows for diversity is more supportive of competition and innovation, helping consumers to get better products and the economy to be more productive.

Complexity in the regulatory framework, however, is a factor contributing to greater concentration in the sector and acting as a significant barrier to entry, thereby reducing diversity. Complexity also means that managers of less complex banks, often serving only a limited local area with a high level of expertise in the local economic conditions and the creditworthiness of their clients, have less time to focus on serving the economy, as they have to concern themselves more and more with ensuring regulatory compliance rather than taking effective business decisions.

Although on the face of it there is level playing field in terms of everyone having to meet the same rules, this does not lead to an actual level playing field – there is no competitive equality. In reality larger firms have a competitive advantage relative to smaller firms – they can spread the fixed costs of expertise required to understand and take advantage of this complex set of rules across a much larger cost base than smaller firms. A clear example of this is in terms of reporting requirements which make very little allowance for the differing burden they place on different sized firms.

Although the principle of proportionality is supposed to apply, in practice this has not been given any clear meaning. Since supervisors are in any case predisposed to err on the side of caution, there is a risk that this results in regulatory requirements imposed on small, less complex banks which are not in proportion to the risk that they pose to financial stability and the economy. This may have a negative impact on competition, lending (including to SMEs) and growth, thereby preventing the EU economy from reaching its full potential. Indeed, this may have an adverse impact on EU's global competitiveness as, for example, the US does not apply the Basel framework to local and state banks, which means these banks are better able to lend to the local economy and contribute to growth in the US economy and creating a competitive advantage over the EU.

Germany and the UK believe that now is an appropriate time for the EU to consider how to achieve a more proportionate and fit-for-purpose prudential framework for smaller / less complex banks and credit institutions. Any such regime would need to offer an equivalent level of protection, although we believe we should be open to consider whether there are different ways of arriving at that level of protection

There are a number of potential ways to achieve greater proportionality. These range from modifications to the current Basel / CRD IV regime, e.g. to scale back reporting, to coming up with truly simplified bespoke regime designed to nevertheless offer the same level of protection.

At this stage we would welcome an exchange of views on the impact that the current set of rules is having on smaller, less complex banks and their ability to support the economy. Also, it would be useful to get the views of FSC members on any principles that they believe any alternative, more proportionate approach should adhere to.



Lord Jonathan Hill
European Commissioner
Financial Stability, Financial Services
and Capital Markets Union
Berlaymont Building
Rue de la Loi 200
B-1049 Brussels

Brussels, 24 February 2016

Dear Commissioner Lord Hill,

Over the past decade, the European Institutions have demonstrated increasing commitment to policies targeted at fostering the competitiveness of small and medium enterprises (SMEs), in the firm belief that SMEs represent the backbone of European economy.

In that respect, available data show that SMEs currently amount to more than 20 million in the euro area and are responsible for the employment of more than 80 million people. In percentage terms, this means that 2 out of 3 employed persons currently work in a small or medium enterprise.

Overall, SMEs currently account for 99.8% of European enterprises (microenterprises represent the 91.2%) and provide a vital contribution to growth and employment: this business sector generates 55% of the overall European GDP and is responsible for the employment of around 75 million European citizens.

In that respect, the measure on the capital requirements for credit risk for SME exposures - the so-called 'SME Supporting Factor' – is certainly one tool that can help SMEs play their role in driving economic growth. As established by that Regulation and for the exclusive purpose of ensuring an adequate credit flow to SMEs, credit institutions and investments firms benefit from lower capital requirements in order to boost growth in the credit flow to the SME sector.

In view of the periodic revision, we call on the European Commission to extend the application of the SMEs supporting factor. In fact, we firmly believe that, in a context of economic recovery, this measure can prove particularly effective for helping SMEs play their role in reducing the unemployment rate and boosting growth in the EU.

Yours sincerely,



Signatures:

Burkhard BALZ
EPP-Coordinator in the Committee on Economic and Monetary Affairs

Burkhard Balz

Udo BULLMANN
Shadow Rapporteur on the Capital Requirements Regulation

Udo Bullmann

Elisa FERREIRA
S&D-Coordinator in the Committee on Economic and Monetary Affairs

Elisa Ferreira

Sylvie GOULARD
ALDE-Coordinator in the Committee on Economic and Monetary Affairs

Sylvie Goulard

Roberto GUALTIERI
Chairman of the Committee on Economic and Monetary Affairs

Roberto Gualtieri

Othmar KARAS
Rapporteur on the Capital Requirements Regulation

Othmar Karas

Marisa MATIAS
GUE/NGL-Coordinator in the Committee on Economic and Monetary Affairs

Marisa Matias

Kay SWINBURNE
ECR-Coordinator in the Committee on Economic and Monetary Affairs

Kay Swinburne

Antonio TAJANI
Vice-President of the European Parliament

Antonio Tajani

Michael THEURER
Shadow Rapporteur on the Capital Requirements Regulation

Michael Theurer

Marco VALLI
EFD-Member in the Committee on Economic and Monetary Affairs

Marco Valli

SENATO DELLA REPUBBLICA
6^a COMMISSIONE FINANZE E TESORO

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee

Intervento del Presidente di ANASF

Maurizio Bufi

Roma, 15 marzo 2016

1

1. L'Associazione.

ANASF è l'associazione rappresentativa dei consulenti finanziari iscritti all'Albo unico nazionale, previsto dall'articolo 31 del Testo Unico della Finanza (d.lgs. n. 58/1998). L'associazione, fondata nel 1977, conta oggi oltre 12.000 iscritti e svolge un'azione di rappresentanza della categoria dialogando con le istituzioni e le autorità di riferimento, in ambito sia europeo che nazionale, su tutti gli aspetti riguardanti la regolazione dell'attività di consulenza finanziaria e dei servizi di investimento. ANASF partecipa inoltre attivamente e con propri rappresentanti ad APF, l'Organismo incaricato della tenuta dell'Albo unico dei consulenti finanziari.

Da sempre l'associazione dedica una particolare attenzione al tema della tutela dei risparmiatori e alla necessità di favorire tra i cittadini una maggiore consapevolezza nelle scelte di investimento e di gestione dei propri risparmi. In virtù di tale impegno, ANASF desidera contribuire all'indagine conoscitiva della Vostra Commissione, svolgendo le seguenti considerazioni.

2. L'attività del consulente finanziario e il contesto di riferimento.

Attualmente risultano iscritti all'Albo unico nazionale tenuto da APF oltre 55.200 consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede, secondo la nuova denominazione assunta dalla categoria dei promotori finanziari a seguito dell'entrata in vigore, lo scorso 1° gennaio, della Legge di stabilità 2016. Tra questi, sono più di 36.300 gli attivi, ossia gli iscritti che operano effettivamente in qualità di agente, dipendente o mandatario di un intermediario finanziario autorizzato (imprese di investimento, banche, società di gestione del risparmio e società di investimento).

Secondo i dati recentemente diffusi da Assoreti, oltre 3,7 milioni di clienti primi intestatari di contratti affidano i propri risparmi alle reti di consulenti finanziari. Confermando il *trend* positivo degli ultimi anni, nel 2015 le realtà attive nell'offerta fuori sede di servizi e strumenti fi-

nanziari hanno realizzato una raccolta netta complessiva pari a 33,4 miliardi di euro, il valore più alto mai registrato dal nostro settore. A fine dicembre 2015 il patrimonio affidato alle reti ha inoltre raggiunto il valore record di 434 miliardi di euro, corrispondenti a circa l'11% delle attività finanziarie delle famiglie italiane. Questi dati dimostrano che, dopo aver superato le fasi più acute della crisi finanziaria e della crisi di debito sovrano che hanno duramente colpito il nostro Paese tra il 2008 e il 2011, la professione del consulente finanziario ha saputo realizzare un proprio percorso di crescita, i cui risultati emergono con particolare evidenza se posti al confronto con le difficoltà che, al contrario, oggi condizionano il sistema bancario tradizionale. Da tempo la nostra professione ha così fatto propria una logica di servizio fondata sull'aspetto personale della relazione con i risparmiatori. Una logica che, come si evince da alcuni recenti episodi, non pare invece essere stata assimilata da altri segmenti del settore finanziario: si pensi in particolare agli scandali, del tutto estranei alle realtà attive nell'offerta fuori sede, delle obbligazioni subordinate collocate ai risparmiatori dalle ormai tristemente note quattro banche di territorio in stato di dissesto.

La specificità della professione del consulente finanziario è efficacemente esemplificata dal dato secondo cui, attualmente, il 73% del patrimonio affidato al settore è investito in prodotti del risparmio gestito: fondi comuni di investimento e Sicav (società di investimento a capitale variabile), gestioni patrimoniali individuali, prodotti assicurativi e previdenziali. L'orientamento storicamente dimostrato verso il risparmio gestito è sua volta un chiaro indice degli standard propri dell'attività dei consulenti finanziari, le cui caratteristiche distintive si fondano sulla professionalità e sulla personalizzazione del rapporto fiduciario con la clientela e, dunque, sulla capacità di proporre un servizio che, prediligendo soluzioni di investimento di medio-lungo periodo, viene sviluppato nel tempo considerando le esigenze e gli obiettivi del singolo risparmiatore. Come tale, l'attività del consulente finanziario non è condizionata dai vincoli che interessano invece l'operatività degli istituti di credito. Negli ultimi anni il nostro modello è anzi divenuto un *benchmark* per il sistema bancario tradizionale che, come noto, è alla ricerca di nuove soluzioni organizzative per risolvere le criticità strutturali che da tempo ormai lo affliggono. Tale circostanza

è in particolare confermata dall'elevato numero di dipendenti di banca recentemente iscritti all'Albo unico dei consulenti finanziari. Rileva, a questo proposito, anche il dato emerso dalla recente indagine realizzata per ANASF dalla società di ricerca SWG, dal titolo *Risparmio: Protagonisti a confronto*, presentata a Roma lo scorso febbraio in occasione dell'evento ConsulenTia 2016: secondo quanto evidenziato dall'indagine, oltre il 50% dei dipendenti di banca intervistati desidererebbe essere assegnato a nuovi ruoli o, comunque, percepisce la mancanza di sicurezza rispetto al proprio futuro lavorativo.

Guardando all'evoluzione della professione del consulente finanziario in una prospettiva storica, un primo passaggio è rappresentato dalla Legge Sim del 1991 che ha portato all'istituzione, sostenuta con convinzione dalla nostra Associazione, dell'Albo unico dei promotori finanziari. La costituzione dell'Albo e la previsione di specifici requisiti per l'iscrizione hanno contribuito alla professionalizzazione della nostra attività e, al contempo, hanno portato al rafforzamento dei presidi di tutela dei risparmiatori. La presenza di un Albo pubblico, unitamente all'altro elemento imprescindibile della nostra professione che è costituito dalla riserva esclusiva dell'attività di offerta fuori sede di servizi e strumenti finanziari, rappresenta infatti una forma di protezione per i cittadini, in quanto garantisce che gli iscritti rispondano a precisi standard di professionalità, di correttezza e di trasparenza nei rapporti con la clientela. L'efficacia del modello è dimostrata dal numero particolarmente contenuto di consulenti finanziari destinatari di provvedimenti cautelari e sanzionatori irrogati dall'Autorità di vigilanza, pari a soltanto lo 0,2% degli iscritti all'Albo secondo gli ultimi dati ufficiali riferiti al 2014.

Il contesto normativo di riferimento ha conosciuto ulteriori fasi di sviluppo con l'adozione del Testo Unico della Finanza nel 1998 e della legge sul risparmio nel 2005, per poi arrivare, nel 2007, al recepimento della MiFID, la direttiva europea sui mercati degli strumenti finanziari. L'attuazione della direttiva MiFID nell'ordinamento italiano ha infatti portato a una significativa evoluzione per la nostra professione. L'attività di consulenza, definitivamente inclusa nel novero dei servizi di investimento riservati ai soggetti abilitati, è stata legata a doppio filo al concetto di

personalizzazione dei consigli di investimento (*suitability rule*) e inserita in un quadro di specifici obblighi di informativa, di condotta e di organizzazione ascrivibili al generale dovere di agire nell'interesse degli investitori. Intermediari e consulenti finanziari sono tenuti ad accertarsi che le raccomandazioni in materia di investimenti corrispondano agli obiettivi del singolo cliente, siano adeguate alle sue caratteristiche e siano di natura tale per cui l'investitore possieda le necessarie esperienze e conoscenze per comprendere l'operazione proposta. Per assolvere all'obbligo di valutare l'adeguatezza dei consigli di investimento, la disciplina MiFID prevede che venga definito il profilo di ogni investitore mediante l'acquisizione di una serie di informazioni essenziali riguardanti il livello d'istruzione e la situazione lavorativa e finanziaria del singolo cliente, le sue attitudini e preferenze in termini di rischio e rendimento, l'orizzonte temporale d'investimento, nonché i tipi di servizi, operazioni e strumenti finanziari con i quali l'investitore abbia già dimestichezza.

A questa evoluzione del quadro giuridico si è accompagnata, come ricordato, la crescente attenzione dimostrata dal nostro settore verso l'attività di consulenza, le cui caratteristiche fondamentali sono rappresentate dalla personalizzazione del servizio e dalla relazione di fiducia che il singolo consulente finanziario instaura e mantiene nel tempo con i risparmiatori, quali condizioni necessarie per favorire una corretta pianificazione finanziaria e la conseguente assunzione di scelte di investimento informate e consapevoli. Il ruolo del consulente quale punto riferimento per i risparmiatori ha così potuto dimostrare la propria validità nelle fasi più acute della recente crisi finanziaria, quando le ripetute turbolenze sui mercati richiedevano a ciascun investitore una particolare accortezza rispetto alla gestione dei propri risparmi.

Proprio nell'ambito del contesto evolutivo sin qui delineato risulta possibile inserire le recenti novità legislative. L'entrata in vigore, lo scorso 1° gennaio, della Legge di stabilità ha infatti sancito la riforma, da tempo auspicata da ANASF, dell'organizzazione dell'attività di consulenza finanziaria nel nostro Paese. Il passaggio dalla denominazione di “promotori finanziari” a quella di “consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede”, recepito nel Testo Unico della Finanza, ha

portato al definitivo riconoscimento dell'attività consulenziale prestata nei confronti dei risparmiatori quale fulcro della nostra professione. La recente riforma ha inoltre portato all'attribuzione dei poteri di vigilanza e sanzionatori sugli iscritti direttamente in capo all'Organismo che si occupa della tenuta dell'Albo unico dei consulenti finanziari, a conferma dell'efficacia dell'assetto a tutela dei risparmiatori che presiede allo svolgimento dell'attività di offerta fuori sede.

3. Prospettive di evoluzione della professione.

Se quello appena descritto rappresenta il percorso storico dell'attività di consulenza finanziaria nel nostro Paese, nell'attuale scenario di mercato risulta poi possibile identificare alcune tendenze evolutive che saranno destinate a incidere in misura significativa sulle caratteristiche del nostro settore e, più in generale, dell'intero sistema finanziario. Un primo fattore di cambiamento è rappresentato dalla crescente complessità dei fenomeni macroeconomici, in un contesto in cui l'incertezza e l'eccezionalità riferite alle politiche dell'Unione europea e dei governi nazionali paiono destinate a rappresentare il nuovo paradigma di riferimento, il cosiddetto *new normal*. Un altro elemento di trasformazione è legato all'impatto della digitalizzazione sul sistema finanziario, fenomeno rispetto al quale si pone l'esigenza di un'attenta valutazione dei benefici e dei rischi che possono riguardare, da un lato, le istituzioni finanziarie e, dall'altro, gli utenti dei servizi *online*. Un terzo *driver* di cambiamento è dato dall'ampliarsi delle soluzioni offerte dagli intermediari finanziari alla propria clientela, con la conseguente necessità di individuare modalità di comunicazione efficaci e trasparenti nei confronti del pubblico dei risparmiatori.

I fenomeni appena menzionati rappresentano per il nostro settore altrettante sfide, rispetto alle quali sono formulabili varie proposte, tra loro complementari. Un primo strumento, pensato per rafforzare le forme di tutela dei risparmiatori, è certamente rappresentato dalle iniziative di educazione finanziaria. L'utilità di tali iniziative emerge in relazione alla possibilità di stimolare

la capacità del singolo cittadino di orientarsi nell'ambito dell'offerta di servizi finanziari, alla ricerca delle soluzioni meglio rispondenti alle proprie caratteristiche ed esigenze. In una prospettiva di ampio respiro, l'educazione finanziaria è interpretabile come un processo che, a partire dagli anni della scuola, accompagna il cittadino nelle varie fasi del proprio ciclo di vita: si pensi, ad esempio, all'importanza che una corretta pianificazione finanziaria riveste nel caso di decisioni fondamentali quali l'acquisto della casa e la scelta del momento del pensionamento. Queste considerazioni rendono evidente l'importanza delle iniziative di alfabetizzazione finanziaria rivolte agli studenti delle scuole italiane, rispetto alle quali ANASF desidera segnalare l'esperienza maturata grazie al progetto economic@mente ® - METTI IN CONTO IL TUO FUTURO, un'iniziativa rivolta agli studenti del terzo, quarto e quinto anno delle scuole secondarie di secondo grado. Il progetto, sviluppato a partire dal 2009 in collaborazione con la società PROGeTICA, intende fornire agli studenti una serie di conoscenze in materia di risparmio spiegando, attraverso le loro esperienze, come utilizzare in modo efficace le risorse di cui disporranno nelle varie fasi del loro percorso di vita, sulla base di un approccio finalizzato all'acquisizione di competenze di cittadinanza attiva. Proprio in virtù dell'esperienza acquisita grazie al progetto economic@mente – che, ad oggi, ha raggiunto 223 scuole e oltre 790 classi in 74 province di 19 regioni italiane – la nostra Associazione ritiene necessario evidenziare le potenzialità derivanti dallo sviluppo delle iniziative di educazione finanziaria rivolte agli studenti delle scuole italiane e, più in generale, alla popolazione nazionale, soprattutto laddove tali iniziative nascano da un'attiva collaborazione tra istituzioni pubbliche e private.

Considerando l'esperienza del singolo cittadino, è proprio attraverso la consulenza, in quanto attività che non può prescindere dalla conoscenza del risparmiatore e dal dialogo con lo stesso, che la nostra categoria svolge una concreta opera di educazione finanziaria, viepiù in un contesto economico che, come accennato, si caratterizza per un crescente grado di incertezza e complessità. Proprio in ragione della particolare relazione che lega il consulente finanziario al risparmiatore, possiamo allora affermare che la nostra professione, nel suo caratterizzarsi quale at-

tività economica si contraddistingue *anche* per il proprio ruolo sociale, da ricollegarsi alle necessità di tutela e di sviluppo di quel bene fondamentale, costituzionalmente riconosciuto, che è il risparmio dei cittadini.

Passando alla disamina dell'impatto dell'innovazione tecnologia sull'offerta di servizi finanziari, appaiono oggi evidenti le potenzialità che si prospettano per gli operatori del settore e per gli investitori. La digitalizzazione della documentazione contrattuale e dei servizi di base a maggior contenuto esecutivo – quali, ad esempio, gli strumenti di pagamento – rappresenta certamente una fonte di possibili vantaggi, in quanto consente di semplificare le relazioni con la clientela, di ridurre i costi operativi e, soprattutto, di dedicare maggiori risorse alle attività che rivestono un maggior valore per gli investitori e che contraddistinguono in maniera più specifica la professione del consulente finanziario: si pensi, in particolare, alle attività di pianificazione finanziaria e di *asset allocation*, alla formulazione delle singole raccomandazioni di investimento, nonché al monitoraggio periodico della composizione di portafoglio. Se questi sono i potenziali vantaggi, è d'altro canto necessario riconoscere anche i rischi derivanti dall'applicazione dell'innovazione tecnologica ai servizi finanziari, rischi che risultano riferibili non tanto alla digitalizzazione di documentazione e procedure operative ma, piuttosto, alla distribuzione *online* di servizi e prodotti finanziari. È questo un fenomeno di recente emersione che, come tale, necessita di essere studiato e opportunamente regolato dal legislatore, per garantire che anche nel caso della distribuzione via *web* si rispettino le medesime forme di tutela dei risparmiatori già oggi previste per i canali distributivi più tradizionali.

Un'ulteriore riflessione sui temi dell'innovazione deriva dall'utilizzo della tecnologia nella prestazione del servizio di consulenza in materia di investimenti. Si pensi, in particolare, alla diffusione del cosiddetto *robo-advisor*, per tale intendendosi l'impiego di procedure informatiche basate su algoritmi e volte alla formulazione di raccomandazioni di investimento. Rispetto al possibile sviluppo di forme di consulenza completamente automatizzata, in cui sia del tutto assente l'apporto umano, sono proprio gli aspetti legati alla personalizzazione del servizio e alla capacità

di creare una relazione di fiducia personale tra il consulente finanziario e il risparmiatore a rendere evidente l'imprescindibilità del rapporto umano associato all'attività consulenziale. Ne deriva pertanto che, nel contesto dello sviluppo dell'offerta di servizi finanziari, la tecnologia dovrà essere considerata non come un sostituto del consulente finanziario, ma come un supporto all'opera dello stesso.

Per quel che riguarda l'ulteriore fattore di cambiamento rappresentato dall'espansione delle soluzioni e dei prodotti che compongono l'offerta rivolta dal sistema finanziario ai risparmiatori, ANASF ritiene opportuno segnalare il ruolo delle iniziative volte ad assicurare che l'informativa destinata alla clientela sia completa e, al tempo stesso, di agevole consultazione. A tal proposito è possibile menzionare i lavori, a cui anche la nostra Associazione ha dato il proprio contributo, recentemente tenuti dalle tre Autorità di vigilanza europee (Esma, Eba ed Eiopa) e dedicati alla definizione del contenuto e delle modalità di presentazione del Kid (*Key investor document*), il documento contenente le informazioni chiave per gli investitori. L'utilità del Kid deriva dal fatto che si tratta di un documento breve, consistente di massimo tre facciate nel tradizionale formato di stampa A4, nel quale, utilizzando un linguaggio chiaro, sintetico e comprensibile, si riportano le informazioni principali di cui l'investitore al dettaglio necessita per comprendere le caratteristiche dei prodotti finanziari.

Se quelle sinora presentate sono le tendenze evolutive che attualmente caratterizzano l'offerta dei servizi finanziari, risulta inoltre possibile riservare uno specifico spazio di riflessione alle prospettive di sviluppo della professione del consulente finanziario. Rilevano a tal proposito la già ricordata riforma dell'attività di consulenza finanziaria, introdotta dalla Legge di stabilità 2016 e di cui si dovranno ora definire per via regolamentare le disposizioni di attuazione, e la nuova direttiva europea dedicata ai mercati degli strumenti finanziari, la cosiddetta MiFID II, il cui recepimento negli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione, inizialmente previsto per il 3 gennaio 2017, sarà con tutta probabilità differito di un anno. La stagione di novità normative che caratterizzerà i prossimi anni rappresenta, come tale, un'occasione per valutare una serie di pro-

poste per il nostro settore. Occorre infatti ricordare che una delle caratteristiche distintive della nostra professione è rappresentata dal possesso di specifiche conoscenze e competenze attestato, oltre che dalla prova valutativa necessaria per l'iscrizione all'Albo, anche dalla presenza di un obbligo di aggiornamento professionale, che consiste nella partecipazione a corsi su base periodica. Il futuro recepimento della MiFID II può infatti consentire di avviare una riflessione per ampliare le modalità di formazione e aggiornamento professionale destinate ai consulenti finanziari riconoscendo, a fianco dei percorsi già oggi organizzati dagli intermediari finanziari, il ruolo delle iniziative intraprese a livello associativo, anche attraverso forme di collaborazione con il mondo accademico e gli enti di formazione certificata.

Un'altra prospettiva di sviluppo della professione del consulente finanziario, anch'essa legata al futuro recepimento della direttiva MiFID II, è rappresentata dalla proposta di trasposizione nell'ordinamento italiano della figura dell'agente collegato MiFID (*tied agent*) in forma di persona giuridica, rendendo così possibile, nel contesto della libera iniziativa economica privata, la costituzione di società tra consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede, le quali riceverebbero mandato da un intermediario finanziario abilitato. La formula societaria permetterebbe infatti la condivisione tra i singoli consulenti, oltre che di mezzi e supporti organizzativi, anche di competenze ed esperienze, in una misura certamente superiore rispetto a quanto già oggi avviene nell'ambito di soluzioni organizzative meno strutturate (si pensi ai *team* aziendali). Nella società tra consulenti il singolo professionista avrebbe inoltre la possibilità di specializzarsi su determinate linee di servizio, nonché su specifiche fasce di clientela, giungendo così a un arricchimento delle soluzioni offerte agli investitori. La formula societaria potrebbe inoltre favorire l'inserimento dei giovani tramite l'affiancamento da parte di figure più esperte, rispondendo in tal modo a quelle esigenze di ricambio generazionale della nostra professione ormai da tempo sostenute da ANASF.

In conclusione, ritengo necessario rilevare come l'attività del consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede risulti oggi definita da un proprio percorso storico che ha permesso di affermarne le caratteristiche distintive all'interno del sistema finanziario nazionale e che oggi consente di cogliere le opportunità legate alle prospettive di cambiamento nell'offerta di servizi finanziari. Il *trait d'union* è rappresentato dall'aspetto personale del rapporto fiduciario con la clientela, trasformatosi nel tempo da un approccio totalmente delegante e dunque fideistico da parte dei risparmiatori a un'impostazione più consapevole e pertanto razionale, in virtù di un percorso di crescita a cui hanno contribuito la vicinanza del consulente finanziario e le attività di assistenza e di educazione finanziaria svolte dallo stesso. Questo sviluppo, tuttora in corso, ha così portato alla naturale evoluzione da promotore a consulente finanziario, arricchendo la nostra professione nella direzione della diagnosi e della pianificazione, dell'emersione dei bisogni e delle esigenze della clientela, dell'*asset allocation* del portafoglio, degli orizzonti temporali dell'investimento, del monitoraggio e del controllo del rischio, dell'assistenza post-vendita e, appunto, della prestazione del servizio di consulenza finanziaria. Un servizio che tende – e che, tenderà, sempre di più, negli anni a venire – a ricomprendere contesti che vanno oltre l'ambito delle raccomandazioni in materia di investimento in strumenti finanziari, abbracciando la sfera dell'indebitamento, della protezione della persona e della famiglia (nonché dell'imprenditore e della sua azienda, nel caso di imprese), del risparmio finalizzato e strumentale, di quello assicurativo e previdenziale, fino ai temi del passaggio generazionale della ricchezza e del patrimonio, nonché degli aspetti fiscali e successori. Si tratta di temi di portata assai vasta, che evidenziano come per il futuro si renderà sempre più necessario offrire ai risparmiatori delle soluzioni integrate e personalizzate.

Proprio in virtù dell'esperienza acquisita negli anni grazie all'operato dei nostri associati nell'ambito delle attività di consulenza e di offerta di servizi finanziari, la nostra Associazione intende pertanto manifestare la propria disponibilità ad approfondire i temi sinteticamente delineati in questo intervento, nella convinzione per cui l'indagine promossa dalla Vostra Commissione

possa contribuire al rafforzamento delle forme di tutela degli investitori e della fiducia del pubblico dei risparmiatori nel sistema finanziario.

**Commissione Finanze e tesoro
Senato della Repubblica**

**Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario
e finanziario italiano e la tutela del risparmio**

**Audizione del Presidente dell'Assoreti
dott. Matteo Colafrancesco**

Roma, 15 marzo 2016

**Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario
e finanziario italiano e la tutela del risparmio**

Commissione Finanze e tesoro – Senato della Repubblica

Audizione del Presidente dell'Assoreti dott. Matteo Colafrancesco

15 marzo 2016

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

desideriamo innanzitutto ringraziare per l'invito a questa audizione e porgere il saluto dell'Assoreti -Associazione delle Società per la Consulenza agli Investimenti.

L'Assoreti rappresenta da 30 anni le banche e le SIM che hanno incentrato il *business* su un modello di relazione con la clientela caratterizzato dalla personalizzazione del servizio e dalla presenza sul territorio attraverso una rete di persone fisiche cui il legislatore ha recentemente attribuito, con la legge di stabilità per il 2016, l'appellativo di consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede (*ex promotori finanziari*).

Le considerazioni che seguono si riferiranno, in linea con la sopra riferita attività istituzionale, esclusivamente ai profili di protezione dell'investitore connessi alla prestazione del servizio di consulenza in materia di investimenti e all'architettura normativa della vigilanza sui singoli consulenti.

1. Il mercato di riferimento del sistema Assoreti

Le imprese associate, appartenenti ai principali gruppi bancari, assicurativi e finanziari operanti nel Paese, si avvalgono di circa 25.000 consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede; di essi, la massima parte opera con un contratto di agenzia, mentre gli altri sono inquadrati fra i dipendenti.

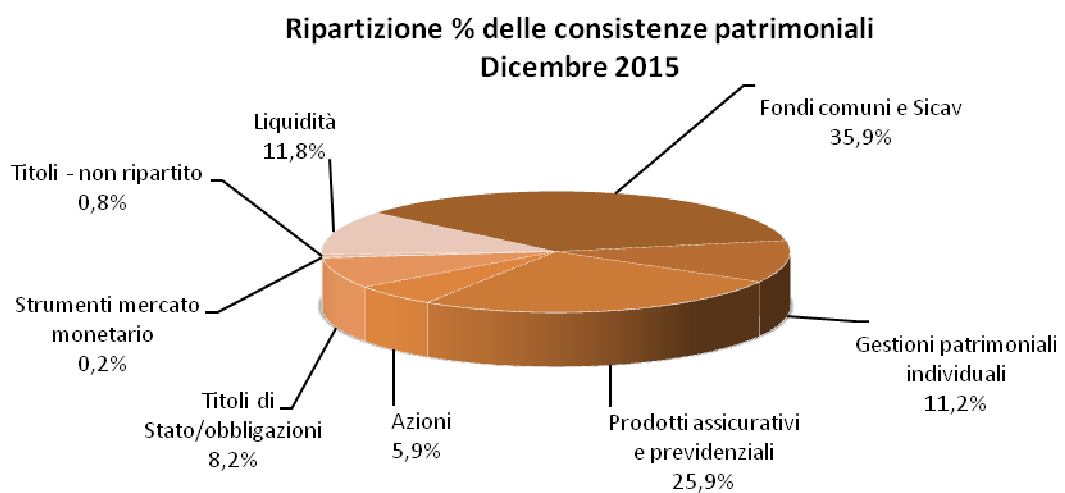
Attraverso un *trend* costantemente positivo nel tempo, le Associate curano il risparmio di quasi 3,7 milioni di clienti (primi intestatari) che hanno affidato masse per 434 miliardi di euro, le quali rappresentano, secondo le prime stime degli uffici dell'Associazione, circa l'11% delle attività finanziarie complessive delle famiglie italiane.



Le reti hanno sempre considerato gli OICR aperti un prodotto strategico nella gestione dei risparmi dei clienti e ne hanno sempre sostenuto la domanda in risposta ad una adeguata analisi delle esigenze degli stessi, senza subire quelle pressioni, dettate negli anni dalle congiunture economico-finanziarie, che hanno notoriamente condizionato l'attività del canale bancario tradizionale. Questo diverso atteggiamento ha portato le reti ad essere il principale attore nell'ambito della distribuzione - diretta e indiretta - di OICR, con un contributo all'industria dei fondi aperti che, dal 1999, si è concretizzato in una raccolta di 164 miliardi di euro, ossia il 96% del risparmio complessivo confluito negli stessi anni nel sistema fondi.

Il maggiore orientamento dell'attività delle reti verso il risparmio gestito trova conferma anche nei risultati ottenuti nel 2015, nel corso del quale si è registrata la più elevata raccolta netta del settore, con 33,4 miliardi di euro. Di questi, 29,3 miliardi di euro sono stati investiti tra fondi comuni di investimento, gestioni patrimoniali individuali, polizze assicurative e prodotti previdenziali, rappresentando così l'87,9% della raccolta totale dell'anno. Orientamento confermato anche dalla valorizzazione degli *asset* presenti a fine anno nel portafoglio dei clienti delle reti, con il 73% del patrimonio complessivo posizionato su prodotti del risparmio gestito.

In particolare la composizione macro del portafoglio dei clienti delle reti è così suddiviso:



Un portafoglio profondamente diversificato che privilegia i prodotti di raccolta indiretta in architettura aperta.



2. Il connubio virtuoso fra normativa di settore e sviluppo del modello industriale

L'attività delle reti è fortemente ed efficacemente regolata e vigilata dalla Consob, per quanto attiene ai profili della trasparenza e della correttezza dei comportamenti, e dalla Banca d'Italia, per quanto attiene ai profili di stabilità patrimoniale e di contenimento del rischio.

E' un modello che dal 1991 cresce insieme ad una normativa particolarmente attenta alla relazione con la clientela, spesso anticipandola addirittura, tanto che gli interventi di recepimento della disciplina comunitaria a protezione del risparmiatore hanno sempre trovato facile adeguamento nel settore, ponendosi in linea di sostanziale continuità nell'affinamento dei controlli operativi.

L'attività concretamente svolta integra pienamente il modello normativo del servizio di consulenza agli investimenti, garantendo una sostanziale protezione dell'investitore.

Questi i tratti salienti della disciplina a tutela dell'investitore: la riserva dell'attività a favore degli intermediari vigilati; l'obbligo di questi ultimi di avvalersi esclusivamente di consulenti iscritti in un albo pubblico, vigilati come tali da una pubblica autorità (o da un organismo cui siano delegate le relative funzioni pubbliche) ed operanti in qualità di dipendenti, mandatari o agenti per conto di un solo intermediario; la qualità della loro formazione professionale; la garanzia della responsabilità solidale ed oggettiva dell'intermediario mandante per gli illeciti commessi dal professionista in danno dei risparmiatori; la prestazione di un servizio personalizzato e attento ai profili di rischio del singolo cliente (*suitability rule*).

Tali elementi di disciplina interagiscono simbioticamente l'uno con l'altro garantendo la stabilità complessiva del modello.

I consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede, agenti o dipendenti, esercitano l'attività sulla base delle istruzioni impartite dall'intermediario mandante, sotto il suo penetrante controllo e sotto la sua piena e incondizionata responsabilità. La responsabilità dell'intermediario è essenziale per la fiducia degli investitori e del mercato. L'intermediario sostiene i costi dei controlli sulla rete per avere la certezza che i consulenti finanziari operino correttamente con la clientela. Controllo, fiducia e



responsabilità sono quindi gli elementi salienti, a un tempo, della disciplina normativa dell'offerta fuori sede e del modello di *business* proprio delle Reti. Siamo dunque in presenza di un raro esempio di disciplina virtuosa, frutto di un difficile ma ottimale equilibrio.

La MiFID ha portato ulteriore linfa al settore, ponendo in luce “la centralità del cliente” e imponendo quindi il passaggio da una disciplina centrata su una logica di prodotto ad una disciplina centrata su una logica di servizio. In tale contesto è evidente l'essenzialità del servizio di consulenza e gli intermediari che si avvalgono di reti di consulenti finanziari abilitati, da sempre prestano tale servizio: personalizzazione e assistenza alla clientela nell'assunzione di scelte di investimento consapevoli ed adeguate rappresentano il loro *modus operandi*. Tale modello, naturalmente sorto sul rapporto fiduciario personale e diretto che i singoli consulenti che operano per l'intermediario instaurano con i clienti, è supportato da innovative metodologie di ricerca e di analisi dei mercati, sofisticati *software* per la profilatura della clientela e per la valutazione dell'adeguatezza, strumenti digitali e dispositivi di firma elettronica, forti misure e attente procedure di controllo, nonché della fondamentale responsabilità patrimoniale dell'intermediario (banca o SIM).

E' un modello cui oggi si sta rivolgendo anche il ceto bancario tradizionale.

Come accennato, i consulenti finanziari che operano per le reti sono tradizionalmente collegati all'intermediario da un rapporto di agenzia, ossia, da un tipo di rapporto parasubordinato, caratterizzato da una naturale flessibilità, in linea con la più recente evoluzione della normativa sul lavoro; e non a caso il sistema bancario tradizionale guarda con interesse all'industria della consulenza fuori sede, alla ricerca di soluzioni non traumatiche al problema degli esuberanti, mediante la riconversione degli attuali rapporti di lavoro subordinato. Ne è testimonianza la recente iscrizione di migliaia di dipendenti bancari all'Albo dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede.

La remunerazione provvigionale degli agenti costituisce, d'altra parte, la miglior garanzia della prestazione di un servizio efficiente. L'agente deve infatti conquistare la fiducia dei clienti e deve saperla conservare, perché oggi il modello di



remunerazione è collegato al mantenimento degli investimenti presso l'intermediario e, quindi, alla soddisfazione del cliente.

Non è casuale che le reti abbiano sviluppato l'attività nel settore del risparmio gestito, tipicamente più attento ad esigenze di investimento di medio-lungo periodo, non influenzate dalle contingenze del mercato. Le reti non vivono i conflitti di interesse derivanti dalla necessità di fare raccolta; non collocano proprie obbligazioni; non vivono le crisi che il legislatore comunitario ha recentemente ritenuto di dover risolvere attraverso forme di "salvataggio interno" (*bail in*). Ed in ogni caso operano in prodotti finanziari quali fondi e polizze che sono impermeabili ai nuovi strumenti di salvataggio interno delle banche, aventi ad oggetto azioni, obbligazioni e depositi di denaro.

Anche il rischio dell'attività svolta attraverso i consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede è relativo, in quanto tipicamente limitato e controllabile, attraverso specifici presidi di mitigazione.

E' un rischio limitato per definizione, in quanto è riconducibile al compimento di illeciti del singolo consulente finanziario e può quindi coinvolgere al più le masse dei clienti assistiti da tale consulente. Ben poca cosa rispetto alla crisi di una banca tradizionale.

E' un rischio controllato, perché l'intermediario esercita sui propri consulenti un potere di istruzione e di controllo che si è andato affinando nel tempo attraverso l'impiego congiunto di sofisticati strumenti informatici che consentono l'emersione previa di anomalie nel loro operato, verifiche continue presso i loro uffici ed interviste alla clientela. I frutti si sono visti, poiché gli episodi di illeciti dei consulenti finanziari si sono ridotti a poche unità, come dimostra anche la continua diminuzione dei casi di radiazione dei consulenti finanziari dall'Albo ad opera della Consob (appena 37 nel 2014).

La qualità della formazione del consulente finanziario è l'altro elemento, accanto ai controlli, su cui fa perno l'industria per assicurare la prestazione di un servizio efficiente alla clientela. La MiFID 2 pone ora l'accento sulla idoneità del personale impiegato dagli intermediari per prestare consulenza alla clientela, esigendo il possesso di adeguati requisiti di conoscenza e competenza. Il personale delle Reti



possiede già tali requisiti. In particolare, le conoscenze sono attestate dal superamento di una prova valutativa determinata sulla base di un decreto ministeriale del 1998, con anticipo di un ventennio sulla regolamentazione comunitaria in materia. Da allora il consulente svolge in Italia con consapevolezza il ruolo sociale che il sistema gli attribuisce e che i risparmiatori gli riconoscono.

La relazione con il cliente passa dunque necessariamente attraverso la persona del consulente finanziario. La disciplina esige che questa persona sia iscritta in un albo, abbia requisiti elevati di onorabilità e professionalità, sia controllata dall'intermediario e sia altresì vigilata da un ente terzo (la Consob, cui a breve subentrerà l'Organismo per delega di funzioni).

L'intermediario, a sua volta, per poter accettare il rischio dell'attività e per potersi accollare l'ulteriore incombenza di una responsabilità patrimoniale estesa anche agli eventuali illeciti penali del consulente, valuta le doti morali e le qualità professionali di ciascun consulente che inserisce nella propria struttura e cui affida le relazioni con la propria clientela.

Per tali ragioni la normativa funzionalmente impone che il consulente finanziario abilitato ad operare fuori sede per conto di un intermediario sia una persona fisica, a differenza del consulente finanziario autonomo, il quale, operando in proprio e non fuori sede, può scegliere anche di assumere una veste societaria.

Certamente, la disciplina può sempre essere affinata; gli intermediari possono e devono tendere ad una prestazione ancor più trasparente e corretta del servizio. Ambiti di miglioramento possono aversi nella informativa semplice e chiara sui prodotti e sui servizi offerti, nella profilatura oggettiva della clientela, nella individuazione di prodotti esclusivamente adeguati al profilo finanziario di ciascun investitore, nella formazione professionale obbligatoria dei consulenti finanziari quale fattore anche di perequazione dell'asimmetria informativa presente nel mercato.

All'attenzione dell'intermediario per il cliente si deve infine accompagnare l'educazione finanziaria di quest'ultimo: formazione del consulente ed educazione del cliente sono due facce di una stessa medaglia, affinché le scelte di investimento risultino sempre più consapevoli e aderenti alle effettive aspettative degli investitori.



Il consulente non può e non deve sostituirsi al cliente; deve aiutarlo ad individuare le operazioni più consone, fargli comprendere i rischi e le opportunità in relazione alle sue specifiche esigenze, alla sua propensione al rischio, alla sua tolleranza alle perdite; il cliente consapevole può decidere, assumendosi la responsabilità delle operazioni che compie; un investitore “educato” è un investitore migliore. È un passo importante, soprattutto nell’attuale scenario economico, connotato da particolare complessità. L’Assoreti ritiene che programmi strutturali di educazione finanziaria dei giovani e interventi urgenti per permettere reali conoscenze di base del cittadino investitore siano ormai indifferibili ed indefettibili ed è a disposizione per fornire qualsivoglia desiderata collaborazione.

L’innovazione tecnologica mette a disposizione strumenti di grande capillarità sociale. L’uso di tali strumenti semplifica le relazioni, diminuisce i costi del servizio, migliora anche la capacità di costruire banche dati utili nella prospettiva dei controlli sull’attività, ma implica anche rischi legati alla scarsa dimestichezza nel loro uso e, nei giovani specialmente, alla ancor più scarsa conoscenza dei prodotti finanziari cui possono così accedere fin troppo facilmente. Anche in questo ambito le reti si formano e devono a loro volta formare la clientela, affinché sia sì invogliato l’uso delle nuove tecnologie, ma con consapevolezza del sottostante, alla luce del rischio di *overconfidence*, uno dei principali *bias* comportamentali.

Il servizio di consulenza deve, quindi, seguire la rivoluzione tecnologica e ad essa integrarsi, nella consapevolezza però che il connubio tra la relazione personale e diretta con i risparmiatori e l’utilizzo di dispositivi di ultima generazione possa consentire, meglio, debba integrare un’evoluzione del servizio coerente con il contesto culturale socio-economico, che deve presto ben evolversi.

3. La microvigilanza dell’Organismo

Con la legge di stabilità 2016 il legislatore italiano ha disposto il passaggio delle funzioni di vigilanza sui consulenti finanziari abilitati all’offerta fuori sede dalla Consob all’Organismo cui già erano assegnati compiti di mera gestione dell’albo di tali consulenti. L’Assoreti ha fortemente sostenuto tale iniziativa nell’ottica della migliore efficienza del sistema e dei controlli sulle persone che operano a stretto contatto con il risparmiatore, cui sono rivolte raccomandazioni d’investimento. Al



riguardo, si coglie l'occasione per esprimere sincero riconoscimento e apprezzamento al Presidente Marino per il fondamentale contributo all'approvazione di una riforma che si ritiene di portata rilevante per il Paese.

Come sostenuto anche in una ricerca elaborata nell'aprile del 2015 dal CASMEF – Centro Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari della LUISS, la valorizzazione di tale forma di vigilanza delegata – nella specie, da un soggetto privato che esercita una funzione pubblica –dovrebbe poter avvicinare sensibilmente il supervisore ai soggetti vigilati, assicurando una maggiore capillarità ed efficienza nei controlli. Al contempo, la Consob è liberata dall'onere di vigilare su decine di migliaia di consulenti che attualmente operano per le banche, le imprese di investimento, Poste Italiane e gli altri soggetti abilitati a prestare servizi di investimento, nonché su un numero ancora indefinito di consulenti finanziari autonomi e di società di consulenza finanziaria che a breve entreranno nel mercato. La Consob potrà così più efficacemente concentrare le energie di supervisione nei confronti degli intermediari, delle società quotate e dei mercati finanziari, potenziando le misure per prevenire con successo i fenomeni abusivi più rilevanti e dalla portata potenzialmente sistemica. La Consob, naturalmente, eserciterà la vigilanza sul microorganismo, con il potere di commissariarne i membri nel caso in cui non dovessero operare diligentemente.

L'Assoreti, in qualità di membro costituente l'Organismo, è consapevole del ruolo di garanzia che le è stato affidato.

* * *

Si rimane a disposizione per ogni desiderata collaborazione.

ASSORETI

ASSOSIM

Commissione Finanze e Tesoro
Senato della Repubblica

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario
e finanziario italiano e la tutela del risparmio

Audizione del Segretario Generale di Assosim
Avv. Gianluigi Gugliotta

Roma, 22 marzo 2016

ASSOSIM

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

desidero esprimerVi il ringraziamento del mio Presidente e di tutti i membri del Comitato Direttivo di Assosim, oltre che il mio personale, per il Vostro invito a partecipare a questa indagine conoscitiva. Quanto mai opportuna ci appare, in particolare, l'analisi avviata dalla VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato sulla capacità del sempre più complesso impianto di vigilanza risultante dalle modifiche normative attuate a seguito delle varie crisi che si sono succedute dal 2008 a oggi (finanziaria, economia reale e debito sovrano) a tutelare adeguatamente il risparmio, anche alla luce delle iniziative anticipate dalla Commissione Europea nell'ambito della c.d. Capital Market Union (CMU).

A tal ultimo specifico riguardo, mi preme anzitutto premettere che pienamente condivisibile, per un'associazione che rappresenta gli interessi degli operatori di mercato, è certamente l'obiettivo ultimo della CMU: rafforzare l'economia reale agevolando l'accesso a fonti di finanziamento alternative al canale bancario anche per imprese di dimensioni più contenute, consentendo al tempo stesso maggiori opportunità di diversificazione dell'impiego del risparmio per le famiglie.

È peraltro la stessa Commissione Europea ad ammonire, nell'Action Plan pubblicato nel settembre scorso, che saranno i paesi con i mercati di capitali più sviluppati ad avvantaggiarsi della maggiore possibilità di circolazione transfrontaliera del risparmio e delle connesse maggiori opportunità di impiego dello stesso che deriveranno dall'attuazione delle iniziative connesse alla CMU.

È imperativo pertanto chiedersi in primo luogo se l'Italia possa essere annoverata tra i paesi con un mercato dei capitali sviluppato e, quindi, se potrà effettivamente avvantaggiarsi della CMU nonché, ove così non fosse, quali iniziative sia necessario assumere per arrivare preparati a un tale appuntamento.

Quali sono gli indicatori sulla base dei quali valutare l'efficienza di un mercato?

Come sappiamo, il ruolo del mercato e, quindi, degli intermediari che vi operano, è quello di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta del risparmio, agevolando la migliore allocazione del risparmio. Ne consegue che un mercato è tanto più efficiente quanto più riesce a garantire la migliore allocazione del risparmio delle famiglie e contenere i costi di finanziamento per l'economia reale. Vari sono peraltro gli strumenti e i canali a disposizione degli operatori in surplus (le famiglie) per ricercare le migliori opportunità di investimento dei loro risparmi. Semplificando al massimo, abbiamo, da un lato, il canale bancario, al quale le famiglie affidano i loro risparmi nella forma di depositi, utilizzati dalle banche per affidare, a loro volta, gli operatori in deficit, assumendosene i relativi rischi (di liquidità e di controparte). Dall'altro lato, abbiamo il mercato dei capitali (o, anche, mercato mobiliare), nell'ambito del quale, invece, gli operatori in surplus possono affidare gli operatori in deficit direttamente o avvalendosi dei servizi messi loro a disposizione da operatori specializzati (imprese e banche di investimento). Nell'uno come nell'altro caso, nella lingua italiana siamo soliti far ricorso al concetto di affidamento: affidare vuol dire lasciare con fiducia qualcosa (o qualcuno) a qualcun altro. L'operatore in surplus non affiderebbe il proprio risparmio all'operatore in deficit se non avesse fiducia (confidasse) nella capacità di questo di restituirgli, nei termini contrattuali convenuti, il risparmio affidatogli.

Compito dell'ordinamento di settore è, pertanto, quello di preservare tale fiducia e, ove eventualmente venuta meno, ricostituirla, nel presupposto che un'agevole ed efficiente circolazione

ASSOSIM

del risparmio costituisce presupposto imprescindibile per la crescita e il benessere di una collettività.¹

Ancora a metà degli anni ottanta del secolo scorso, si tendeva a distinguere la tutela del depositante, da un lato, da quella dell'investitore, dall'altro. Il risparmio affidato alle banche veniva qualificato "risparmio inconsapevole" e tutelato per lo più tramite strumenti di tutela c.d. eteronoma, garantendo la stabilità dell'intermediario bancario ovvero la capacità della banca di far fronte, nei tempi stabiliti, agli impegni (restitutori) assunti.² Il risparmio affidato invece direttamente (ovvero per il tramite di soggetti abilitati a prestare servizi di investimento) ai prenditori finali (emittenti strumenti finanziari) veniva qualificato "risparmio consapevole" e, in base al principio di derivazione romanistica del "*caveat emptor*", tutelato essenzialmente mediante strumenti di autotutela; agli emittenti e agli intermediari venivano a tal fine imposti obblighi di trasparenza astrattamente volti a consentire all'investitore di assumere decisioni di investimento che si volevano consapevoli e razionali e, quindi, di autotutelarsi nei confronti dei vari prenditori di risparmio.

Nell'attuale regime, le norme di trasparenza trovano applicazione anche all'attività creditizia, mentre forme di tutela eteronoma hanno progressivamente fatto ingresso anche nell'ambito dei servizi di investimento, fino a rappresentare, oggi come oggi, il principale strumento di vigilanza anche in questo settore. Ed infatti, l'intermediario non è più considerato dall'ordinamento quale soggetto che si interpone, nella vendita di uno strumento finanziario, tra il relativo emittente (o detentore) e l'investitore; questo, piuttosto, fornendo un servizio all'investitore, è chiamato a operare con diligenza, professionalità e correttezza, nel migliore interesse del cliente, e, di conseguenza, risponde degli eventuali danni cagionatigli in caso di violazione di tali obblighi.

Quanto sopra premesso, Assosim condivide la scelta della VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato di incentrare sulla tutela del risparmio il focus dell'indagine conoscitiva in atto: riteniamo infatti che la tutela del risparmio sia in grado di superare la dicotomia rappresentata dalla contrapposizione degli obiettivi di vigilanza che storicamente hanno visto contrapposta, da un lato, la vigilanza prudenziale di competenza della Banca Centrale e, dall'altro lato, quella rivolta alla tutela dell'investitore attribuita alla Consob. Questa contrapposizione degli obiettivi di vigilanza (a maggior ragione ove incarnata in autorità distinte) ha di fatto posto, in passato, le autorità di vigilanza di fronte alla grave scelta di quale obiettivo dovesse prevalere laddove, appunto, la trasparenza fosse stata in grado di pregiudicare la stabilità di un intermediario finanziario, soprattutto ove questi fosse stato un intermediario creditizio e se da un suo dissesto sarebbero potute derivare conseguenze sistemiche.

Tali difficoltà si sono ulteriormente complicate con l'istituzione del Meccanismo Unico di Vigilanza (MUV) e, soprattutto, con l'introduzione del bail-in. Il divieto, a quest'ultimo

¹ La perdita di fiducia genera, infatti, la c.d. corsa dei risparmiatori/depositanti agli "sportelli", nella speranza di rientrare in possesso dei capitali affidati agli operatori in deficit. Letteralmente l'espressione si riferisce agli sportelli delle banche, ma analogo fenomeno si registra anche nei confronti di prenditori diversi. Si assiste a una "corsa" in quanto non tutti i risparmiatori/depositanti potranno esser soddisfatti: in molti casi potranno esser prontamente o per intero soddisfatti solo quelli che si presenteranno per primi agli sportelli. I risparmi affidati dagli operatori in surplus a quelli in deficit, infatti, saranno stati nel frattempo per lo più utilizzati per acquistare beni strumentali alla loro attività imprenditoriale o, se affidati a intermediari creditizi, per elargire credito a famiglie e imprenditori.

² A tal fine, semplificando al massimo, la relativa disciplina prevede che l'intermediario bancario rispetti specifici requisiti patrimoniali e di liquidità volti, i primi, a garantire che l'intermediario disponga di mezzi propri pari al rischio di insolvenza dei soggetti da esso affidati. I secondi, quelli di liquidità, sono invece volti a far fronte all'esigenza dell'intermediario bancario di adempiere alle ordinarie richieste di "prelievo" della clientela e altre esigenze di liquidità di breve periodo (di tempo in tempo la banca dovrà quindi detenere, all'attivo, liquidità e strumenti finanziari prontamente liquidabili pari almeno al prevedibile importo di tali richieste e per far fronte alle proprie spese di funzionamento).

ASSOSIM

conseguente, di socializzazione degli oneri connessi a operazioni di salvataggio bancario -cui le autorità facevano fronte, in passato, incentivando l'intervento della componente sana del sistema bancario (e, quindi, ponendo in capo a questa il relativo onere) o (soprattutto all'estero) ponendo un tale onere a carico del contribuente- ha di fatto responsabilizzato il depositante. Al depositante, infatti, è oggi demandato il non agevole onere di valutare la solvibilità dell'intermediario a cui affida il suo "risparmio inconsapevole", non solo in rapporto alla sottoscrizione di obbligazioni bancarie (subordinate o ordinarie che siano), ma anche con riguardo alla limitazione a €100.000 della garanzia riconosciutagli tramite il fondo interbancario di tutela dei depositi. Paradossalmente, in caso di dissesto finanziario della banca depositaria, nell'attuale sistema al depositante (per le somme depositate eccedenti gli €100.000) sono riconosciuti gli strumenti di autotutela propri degli investitori sui mercati dei capitali, con la non trascurabile differenza connessa all'obbligo di segregazione delle disponibilità della clientela, peculiare dell'ordinamento mobiliare, che tutela l'investitore da pretese di terzi creditori dell'impresa di investimento insolvente.

Riteniamo pertanto che in questo momento si proponga prepotentemente un problema di salvaguardia della fiducia del risparmiatore nei confronti del sistema finanziario. Emblematico l'andamento dei corsi di mercato dei titoli di tutto il sistema bancario (italiano ed europeo) a seguito delle operazioni di ristrutturazione bancaria operate del Governo italiano sul finire dello scorso anno. Una campagna di disinformazione in relazione al regime del bail-in, cavalcata in mala fede dai detrattori del sistema bancario, ha rischiato di porre in ginocchio il sistema finanziario italiano e, con esso, la nostra economia reale. Riteniamo indispensabile, a tal riguardo, che il Governo stesso attivi urgentemente una capillare **campagna di educazione finanziaria** volta a far comprendere ai risparmiatori l'estensione di un loro eventuale coinvolgimento in caso di dissesto finanziario di un intermediario.

Sarebbe poi opportuno, ovviamente, intraprendere con la massima urgenza una **valutazione di impatto complessivo** di tutto il sistema di vigilanza al fine di verificare la coerenza tra gli obiettivi perseguiti dai singoli provvedimenti normativi adottati o in corso di adozione sulla scorta di un incessante iperattivismo normativo dei vari organismi internazionali competenti in materia. È sempre più diffusa, infatti, la convinzione che anche per il sistema bancario, non diversamente da quanto si va contestando al Patto di Stabilità dell'Unione Europea, un'esasperata attenzione per gli indicatori di bilancio stia minando alle fondamenta la crescita economica e, con essa, il benessere delle famiglie.

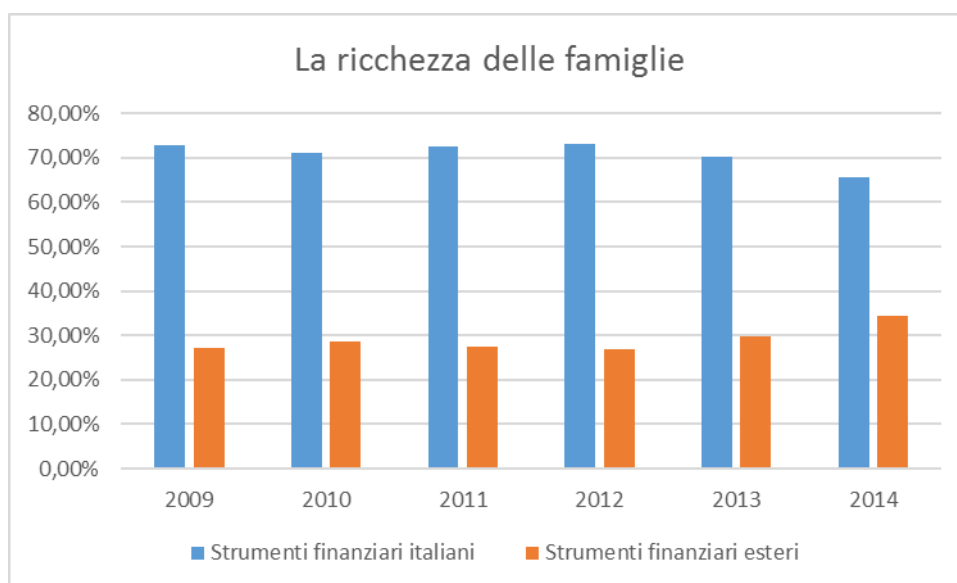
Tornando al tema della CMU, dobbiamo ora chiederci se le ulteriori liberalizzazioni prospettate nell'ambito della stessa dalla Commissione Europea siano in grado di preservare nel tempo il potere di acquisto e il benessere delle famiglie italiane. Ed infatti, laddove, come ammonisce la Commissione Europea, il mercato dei capitali italiano sia da ritenersi meno efficiente di quello degli altri paesi, assisteremmo a un (ulteriore) deflusso del risparmio italiano verso i mercati esteri. In una tale prospettiva, dobbiamo poi chiederci se, ove allocato in mercati esteri e, presumibilmente, per il tramite di intermediari esteri, il sistema di vigilanza oggi esistente sia in grado di garantire al risparmio delle famiglie italiane un livello di trasparenza equivalente a quello garantitogli in Patria.

A causa delle ridotte dimensioni del mercato dei capitali italiano in rapporto all'elevata propensione al risparmio delle famiglie, già oggi una quota consistente del risparmio italiano deve trovare impiego all'estero. Rielaborando le analisi periodicamente condotte dalla Banca d'Italia e dalla Consob (si vedano al riguardo i grafici 7 e 8 di cui al documento allegato), notiamo come le famiglie, soprattutto a seguito dell'introduzione in Italia dell'imposta sulle transazioni finanziarie³,

³ L'imposta italiana, ben lungi dalla necessità di perseguire gli obiettivi indicati nella proposta di direttiva di cooperazione rafforzata della Commissione Europea (ie porre un limite alla speculazione finanziaria e chiamare il

ASSOSIM

siano nel tempo andate a impiegare quote sempre più crescenti dei loro risparmi in attività estere e, pertanto, a finanziare l'economia reale estera.⁴



La causa di questa carenza di opportunità di investimento per il risparmio delle famiglie è da ricercare principalmente nella composizione stessa del tessuto imprenditoriale italiano, nel quale, come sappiamo, il 95% delle unità produttive è costituito da microimprese, ovverosia da imprese le cui dimensioni rendono proibitivi i costi di accesso al mercato dei capitali tramite emissioni azionarie e obbligazionarie.

Al di là della scarsa propensione degli imprenditori italiani a superare il c.d. modello di proprietà familiare, è un dato di fatto che il mercato finanziario italiano si caratterizzi altresì per una ridotta presenza, in assoluto e in rapporto ai mercati più sviluppati, di investitori istituzionali e, in particolare, di **fondi di venture capital e private equity**, soggetti, quest'ultimi, particolarmente importanti per la crescita dimensionale e l'internazionalizzazione delle piccole imprese. Oltre alla **leva fiscale**, tornerebbe sicuramente utile, al fine di incentivare lo sviluppo e l'operatività di fondi di venture capital e private equity, elaborare **principi contabili internazionali semplificati** cui le PMI potrebbero assoggettarsi per rendere confrontabili le informazioni di bilancio da loro fornite e ridurre, una volta raggiunte maggiori dimensioni, anche i costi connessi all'ingresso nel loro capitale di investitori istituzionali.

settore bancario a contribuire ai costi della crisi), è da porre in relazione e va interpretata in relazione alla necessità, all'epoca avvertita dal Governo Monti, di coprire un fabbisogno di cassa di 1 miliardo nell'ambito della manovra correttiva di fine 2012. Lo stesso Governo, nella Relazione tecnica di accompagnamento della legge, prevedeva che questa imposta, così come inizialmente concepita, avrebbe comportato una contrazione del 30% sui volumi azionari e addirittura del 70% sui derivati. Non vi è chi non veda come nessuna industria avrebbe potuto sopravvivere a fronte di una tale caduta dei propri fatturati. Per tale motivo Assosim si è impegnata da subito in prima linea contro la tassa, contribuendo a un risultato alla fine per molti versi ragguardevole. Per quanto riguarda il trading azionario, rispetto alla proposta iniziale del Governo, le disposizioni alla fine adottate dal Parlamento prevedono, infatti, che la tassa, oltre a colpire, su base netta, il solo acquirente, non trovi applicazione all'attività di market making, ai trasferimenti infragruppo e ai trasferimenti di azioni di emittenti quotati che capitalizzano meno di 500 milioni di euro. Nonostante tali correttivi, l'imposta ha comunque determinato una contrazione dei volumi giornalieri medi di mercato, per lo più da ricondurre agli ordinativi degli investitori istituzionali e, in particolare, di quelli di matrice estera.

⁴ L'analisi è stata condotta aggregando tra loro i dati relativi agli impieghi in attività estere forniti dalla Banca d'Italia (grafico 7) e imputando alle due categorie i prodotti del risparmio gestito sulla base delle stime al riguardo fornite dalla Consob (grafico 8).

ASSOSIM

L'adozione di tali standard risulterebbe altresì utile anche al fine di sviluppare un **mercato delle cartolarizzazioni** che rispondano a caratteristiche di semplicità, trasparenza e, ovviamente, standardizzazione. Oltre a fornire maggiori occasioni di diversificazione di impiego in Italia del risparmio delle famiglie italiane (e non), un efficiente mercato delle cartolarizzazioni potrebbe risultare utile a liberare i bilanci delle banche dai crediti deteriorati e in sofferenza, rendendo quindi ulteriore credito disponibile per le imprese di più piccola dimensione.

Bisognerebbe poi sviluppare **mercati secondari per agevolare lo smobilizzo** degli investimenti operati dai fondi di venture capital e private equity e, a seguire, dagli investitori istituzionali. In quest'ottica si inquadrano alcune riforme adottate nel 2014 in attuazione del progetto PiùBorsa⁵ e altre considerate sempre in tale sede e ancora in fase di valutazione da parte degli organi competenti⁶, nonché le riduzioni dei costi di quotazione e mantenimento della quotazione nei mercati dedicati alle PMI (SME Growth Market) contemplati dalla MiFID2. Sempre in quest'ottica, la Commissione Europea sta procedendo a una **revisione della disciplina del prospetto**, non solo al fine di ridurre i costi di produzione, ma anche per rendere lo strumento maggiormente fruibile dagli investitori, diminuendo la quantità delle informazioni in questo contenute, e abbreviarne i tempi di approvazione da parte delle autorità, agevolando in tal modo il time to market.

Sempre nell'ottica di favorire lo smobilizzo degli investimenti posti in essere dai fondi nella fase di crescita dell'impresa, può essere inquadrato anche il programma di lavoro della Commissione Europea (sempre nell'ambito della CMU) volto a standardizzare i processi e la documentazione connessa ai **private placement** (anche sulla scorta del lavoro al riguardo condotto dall'ICMA). Con lo stesso obiettivo dovrebbe essere riconsiderato, a nostro giudizio, tutto il **regime di responsabilità degli intermediari** nell'ambito del private placement e, più in generale, in relazione alle informazioni fornite da emittenti terzi nella documentazione di offerta di titoli di cui curino il collocamento. Si tratta, al riguardo, di individuare una soluzione in grado di garantire un adeguato compromesso tra le più che legittime esigenze di tutela dell'investitore, da un lato, e l'esigenza di contenere i costi di finanziamento per l'economia reale, dall'altro. Quello della responsabilità dell'intermediario è in effetti un tema molto delicato che andrebbe affrontato, quantomeno in un'ottica di **certezza giuridica**, anche in relazione al ruolo da questi svolto (i) quale sostituto di imposta, (ii) nell'ambito dell'attività di contrasto e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo e (iii) quale garante del corretto funzionamento dei mercati in relazione alle violazioni del divieto di operare allo scoperto sui mercati regolamentati posto dall'ordinamento in capo al cliente/committente.

Tali interventi tornerebbero ovviamente utili anche al fine di contenere i costi del ricorso al mercato per le imprese di più grandi dimensioni, eventualmente già quotate su un mercato regolamentato. Strumentali a un tale obiettivo sarebbero poi tutta una serie di altri interventi quali, ad esempio, un regime normativo volto a incentivare la ricerca finanziaria e la presenza sul mercato di market makers, nonché un regime armonizzato di tassazione delle rendite finanziarie.

È nota la correlazione esistente tra il numero di **ricerche finanziarie** pubblicate e la liquidità degli strumenti finanziari oggetto delle stesse, nonché tra la liquidità degli stessi strumenti finanziari e il costo del funding per l'impresa che li emette. In tale ottica si pongono le richieste avanzate in

⁵ Abrogazione del divieto all'emissione di azioni a voto plurimo, riduzione dell'ammontare minimo necessario per costituire un SpA, facoltà per le società chiuse di utilizzare IAS/IFRS per la redazione del bilancio di esercizio, rafforzamento del meccanismo dell'ACE

⁶ Detassazione integrale del capital gain e dividendi per gli investitori istituzionali nella fase post-quotazione, costituzione di un fondo di fondi deputato a fornire seed-capital a fondi dedicati all'investimento in PMI nella fase di apertura al mercato e post quotazione.

ASSOSIM

varie sedi da Assosim per incentivare la produzione di ricerche soprattutto sugli strumenti finanziari non inclusi negli indici di mercato. Allo stato, infatti, la ricerca finanziaria sulle PMI (intendendo per tali le società quotate i cui titoli non fanno parte di un indice di mercato) non è economicamente sostenibile. Come dimostra infatti la seguente tabella, le commissioni di negoziazione sugli strumenti finanziari da queste emessi rappresentano una quota infinitesimale del totale delle commissioni generate dal mercato e, in particolare, delle transazioni commissionate dai gestori, individuali e collettivi, che costituiscono i principali (se non gli unici) consumatori di ricerca finanziaria. Peraltro, la ricerca finanziaria sui titoli ricompresi invece nel FTSE-MIB, quella cioè più remunerativa, è di pressoché esclusiva pertinenza delle case di investimento stabilite del Regno Unito, alle quali i grandi investitori istituzionali internazionali si rivolgono per eseguire le transazioni a valere sui portafogli da loro gestiti. Ai pochi intermediari italiani che ancora producono ricerca non è dato pertanto sussidiare la ricerca sui titoli minori a fronte delle più lucrose ricerche sugli strumenti finanziari ricompresi nell'indice e sull'attività di esecuzione delle relative transazioni. L'introduzione di specifici incentivi fiscali, quali ad esempio un credito di imposta sui costi della ricerca in PMI, contribuirebbe, ad avviso di Assosim, a ridurre i costi di funding per le PMI quotate e, per questa via, rappresenterebbe uno stimolo alla crescita economica del paese.



Strumentale al fine di contenere i costi di funding per l'economia reale è altresì, come accennato, la presenza sul mercato di **market maker** che, garantendo la liquidità sui titoli oggetto della loro attività, riducono il premio a rischio richiesto sugli stessi dagli investitori. Le penalizzanti normative prudenziali da ultimo introdotte hanno peraltro reso eccessivamente onerosa tale attività, in ragione dei rilevanti assorbimenti di capitale a questa connessi. Anche a tal riguardo si pone quindi la necessità di contemperare gli obiettivi di micro stabilità perseguiti dalla normativa prudenziale con le esigenze di crescita dell'economia, la quale sola, garantendo la sostenibilità delle esposizioni debitorie dell'economia reale, può assicurare nel medio-lungo periodo la stabilità del sistema finanziario e, con esso, garantire il risparmio delle famiglie. Giova inoltre sottolineare, sempre a tal riguardo, quanto pesi, soprattutto per l'industria finanziaria italiana, l'assenza di una

ASSOSIM

nozione armonizzata di attività di market making, dalla quale derivano distorsioni alla competizione nella stessa UE, all'interno della quale, tra l'altro, alcuni paesi membri si sono potuti rifiutare di recepire le indicazioni a tal specifico riguardo adottate in sede ESMA.⁷

Vorremmo da ultimo soffermarci sull'opportunità di portare a compimento il dibattito in relazione alla necessità di istituire un **meccanismo unico di vigilanza anche per il mercato dei capitali**. Risulta ormai evidente come il **Single Rule Book** che si sta a mano a mano costruendo non sia di per sé sufficiente a garantire un uniforme livello di tutela dell'investitore nell'ambito del sempre più integrato mercato unico europeo. Quello di cui sempre più si avverte il bisogno sono **prassi uniche di vigilanza** che solo un'autorità unica a livello UE può ovviamente garantire. Come insegna, ad esempio, l'appena richiamato esempio relativo alla nozione di market maker, l'attività di armonizzazione condotta a livello 3 dall'ESMA continua infatti a rilevarsi del tutto insufficiente.

Una tale circostanza è a nostro avviso di fondamentale rilevanza ai fini di questa indagine conoscitiva, non tanto perché pregiudica la capacità degli intermediari italiani di competere ad armi pari sul mercato unico, ma in quanto, come accennato, con l'attuazione della CMU quote sempre maggiori di risparmio italiano potranno trovare impiego all'estero ove il mercato dei capitali italiano non sarà in grado di offrire adeguate opportunità di investimento in Italia. In tale prospettiva è appunto necessario chiedersi se la vigilanza al riguardo esercitata dalle autorità degli altri paesi UE e, in particolare, da quelle dei paesi dotate di mercati finanziari efficienti, sia appunto in grado di offrire al nostro risparmio un livello di tutela equivalente a quello garantito dalle autorità italiane. Gli stessi limiti del mercato finanziario italiano e, in primo luogo, lo scarso sviluppo di investitori istituzionali, ha necessariamente portato la Consob a sviluppare una cultura di vigilanza incentrata sulla tutela dell'investitore retail, che ovviamente ha avuto minor ragion d'essere in ordinamenti dove, invece, le famiglie hanno una maggiore propensione a investire in prodotti del risparmio gestito. Affinché il nostro risparmio sia equivalentemente o, quantomeno, adeguatamente garantito all'estero è dunque necessario che sia condotto su tali mercati con l'ausilio di investitori istituzionali, tramite i quali, appunto, le strutture di vigilanza dei mercati di capitali che abbiamo definito efficienti si sono nel tempo attrezzate per proteggere gli investitori.

La promozione di importanti interventi di **educazione finanziaria**, come peraltro ben evidenziato ed empiricamente dimostrato in uno studio pubblicato proprio ieri dalla Consob, sarebbe molto utile al fine di realizzare un tale obiettivo. Per mezzo dell'educazione finanziaria, infatti, non solo il livello di competenze e conoscenze dell'investitore medio potrebbe essere innalzato, ma anche e soprattutto la consapevolezza dei risparmiatori circa i propri limiti cognitivi, che impediscono di assumere decisioni di investimento ottimali, potrebbe essere promossa, in modo da indurre l'investitore a ricorrere in maniera più diffusa ai consigli di esperti qualificati. In quest'ottica, particolarmente importante sarà il ruolo che potrà svolgere la **consulenza finanziaria**. Sicuramente positivo è a questo riguardo il lavoro condotto da questa Commissione, che ha portato all'istituzione dell'Albo unico dei consulenti finanziari e del relativo Organismo di vigilanza. Si tratta ora di compiere un salto di qualità per superare un concetto di consulenza confinato dall'ordinamento alla mera valutazione di adeguatezza dei prodotti finanziari raccomandati alla clientela e fare della stessa il momento centrale del processo di selezione degli investimenti, volto a individuare, tra i vari strumenti finanziari adeguati, quello in grado di soddisfare al meglio le aspettative del cliente in considerazione del suo profilo rischio/rendimento.

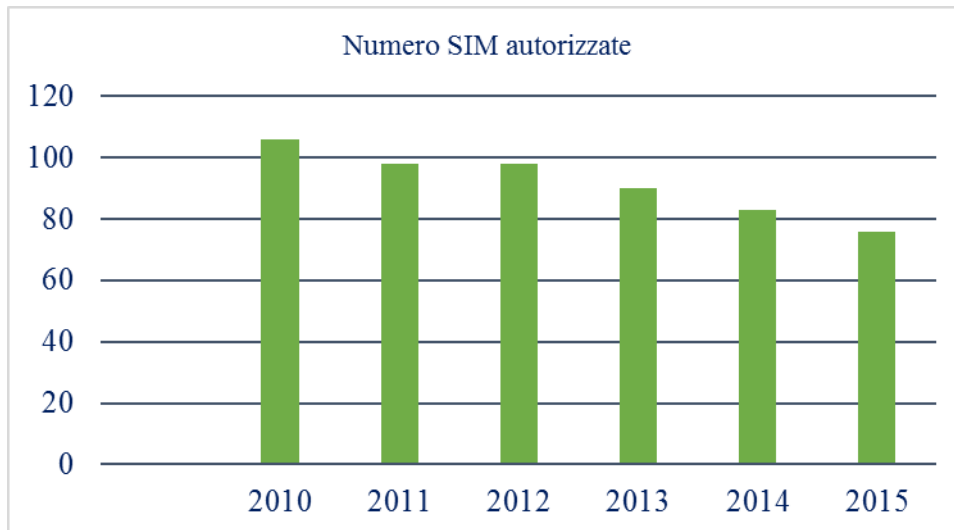
⁷ Ciò sta comportando, tra l'altro, la sistematica disapplicazione della FTT per le transazioni eseguite con l'intervento di intermediari basati nel Regno Unito, ai quali viene di fatto consentito di fare a loro discrezione ricorso a tale nozione per beneficiare dell'esenzione al riguardo stabilita dalle disposizioni italiane.

ASSOSIM

ALLEGATO

Il mercato italiano delle SIM

Grafico n. 1 (fonte Albo Consob)

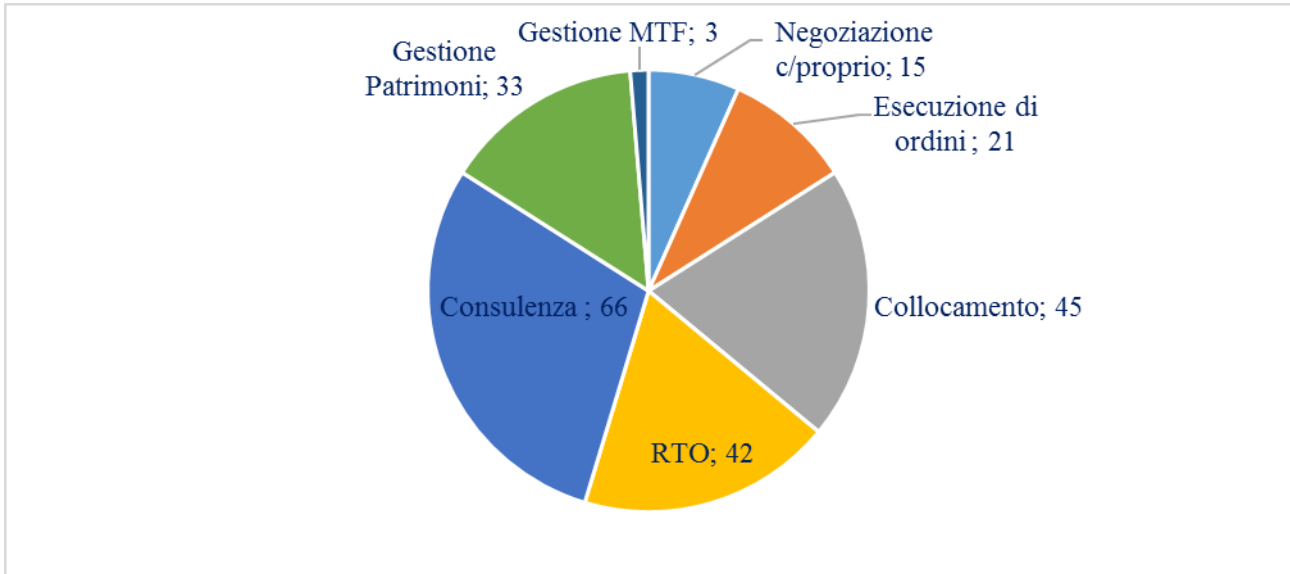


Nel periodo 2010-2015 il numero di SIM autorizzate è diminuito del 28%.

I fattori che hanno influito su tale andamento sono riconducibili, da un lato, all'*outlook* negativo e agli effetti della crisi economico-finanziaria, e, dall'altro, agli oneri di *compliance* crescenti, in un contesto in cui il "principio di proporzionalità" sancito dalle norme UE non ha trovato applicazione, se non in misura modesta. A tal riguardo, basti pensare ai costi di *governance* e all'assetto organizzativo imposti dalla regolamentazione sui profili di stabilità. A ciò si aggiunga la complessità dei processi di autorizzazione (in media solo n. 3 autorizzazioni per anno) e di acquisizione.

Grafico n. 2 (fonte Albo Consob)

Servizi di investimento autorizzati – anno 2015⁸



Il grafico conferma che, nell'ambito dei servizi di investimento prestati dalle SIM, il peso relativo del servizio di negoziazione è diminuito nel tempo⁹, a vantaggio del collocamento e della gestione di portafoglio.

La negoziazione, infatti, si configura oggi come un servizio a basso margine unitario che, per essere redditizio, deve raggiungere soglie dimensionali significative. Inoltre, tale attività comporta oneri di *compliance* più alti rispetto agli altri servizi di investimento, dovuti al *framework* normativo applicabile (MiFID-EMIR-CRR). Da ultimo, la dimensione internazionale dei mercati finanziari fa sì che anche la negoziazione debba avere un orizzonte globale. Detti fattori favoriscono pertanto la prestazione del servizio in questione da parte di realtà di maggiori dimensioni e con profilo internazionale, molto spesso di natura bancaria, allo stesso tempo costituendo una barriera all'ingresso per nuovi operatori minori.

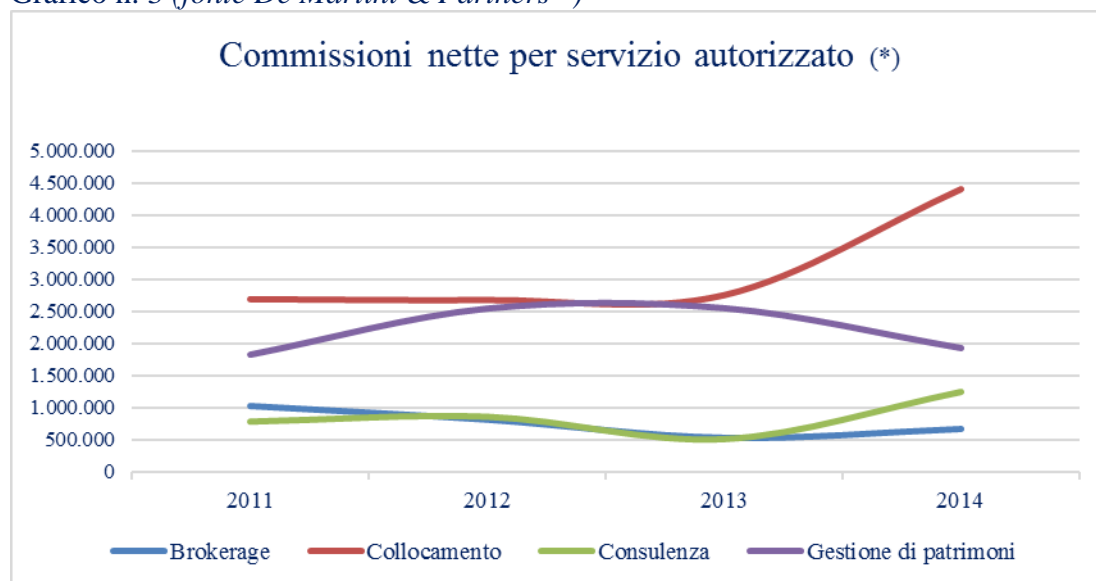
Ad ulteriore conferma di quanto sopra, si evidenzia che soltanto n. 3 SIM sul totale prestano tutti i servizi di investimento (diversi dalla gestione di MTF).

⁸ Spesso i servizi di investimento sono prestati in abbinamento. A titolo di esempio, la negoziazione in contro proprio è sempre prestata congiuntamente con la negoziazione in conto terzi e, generalmente, anche con la ricezione e trasmissione ordini; la consulenza si abbina spesso alla negoziazione, alla ricezione e trasmissione ordini e al collocamento.

⁹ L'attività tradizionalmente svolta dalle SIM è quella della negoziazione, posto che originariamente le banche non potevano accedere alle Borse e dovevano avvalersi appunto di una SIM.

ASSOSIM

Grafico n. 3 (fonte De Martini & Partners¹⁰)



(*) Il dato è stato ottenuto rapportando le commissioni nette annue ottenute dagli intermediari con offerta prevalente quella indicata (i.e. brokerage; collocamento; consulenza; gestione di patrimoni) al numero di servizi autorizzati (con base 2015).

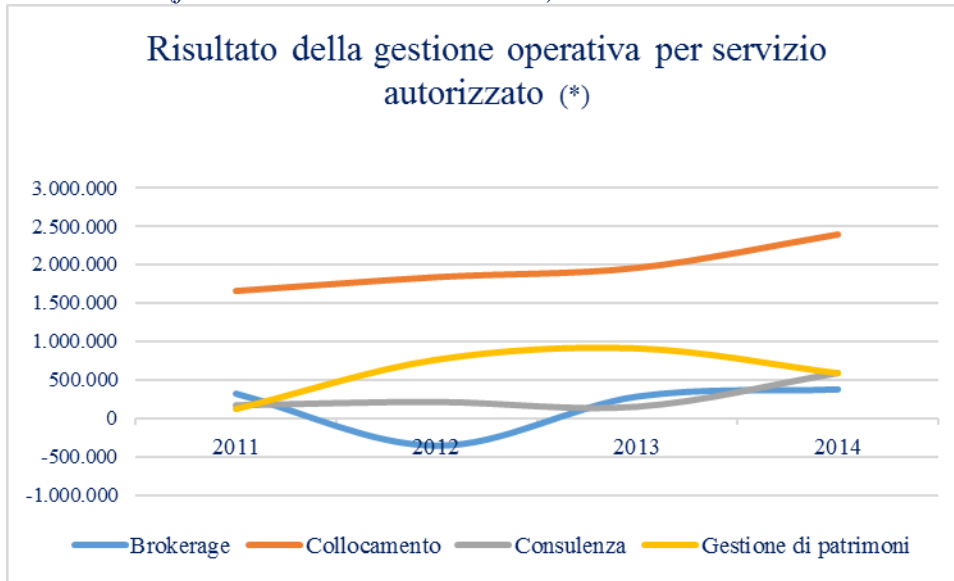
Il grafico evidenzia, per il servizio di collocamento, un incremento significativo delle commissioni nette nel 2013 (con una crescita orientata soprattutto verso l'investimento in OICR esteri¹¹). Giova considerare altresì la moderata ripresa registrata, nel corso del 2013, dalle commissioni nette per il servizio di consulenza, la quale potrebbe in parte spiegarsi con l'evoluzione - sia pure molto graduale - delle modalità di prestazione del servizio. Dapprima, infatti, la consulenza era offerta in larghissima parte a titolo gratuito e in abbinamento ad altri servizi di investimento, mentre era prestata e remunerata autonomamente dagli altri servizi solo in pochi casi, che vedevano coinvolti principalmente clienti *private*. A partire dal 2013, invece, la consulenza ha acquisito carattere di autonomia e redditività propria in un sempre maggiore numero di casi, in conformità alle indicazioni dell'Autorità di vigilanza, nel tentativo di promuovere il passaggio dalla logica di vendita a quella di servizio nel migliore interesse dei clienti.

¹⁰ Nel *data base* di De Martini & Partners (Simview.it) le SIM sono classificate in *cluster* per servizio prevalente (da un punto di vista reddituale).

¹¹ Cfr. Assoreti (relazione annuale 2013).

ASSOSIM

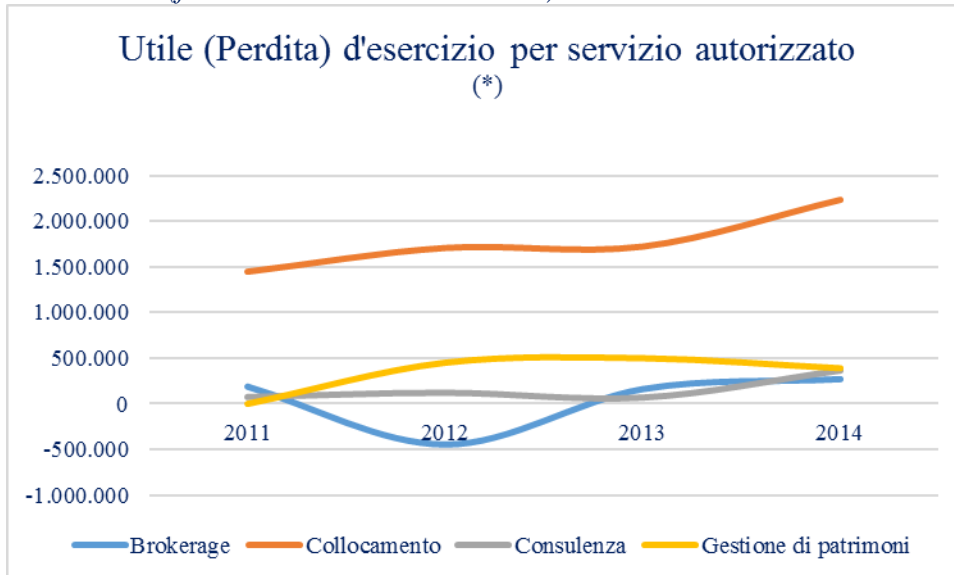
Grafico n. 4 (fonte De Martini & Partners)



(*) Il dato è stato ottenuto rapportando le commissioni nette annue ottenute dagli intermediari con offerta prevalente quella indicata (i.e. brokerage; collocamento; consulenza; gestione di patrimoni) al numero di servizi autorizzati (con base 2015).

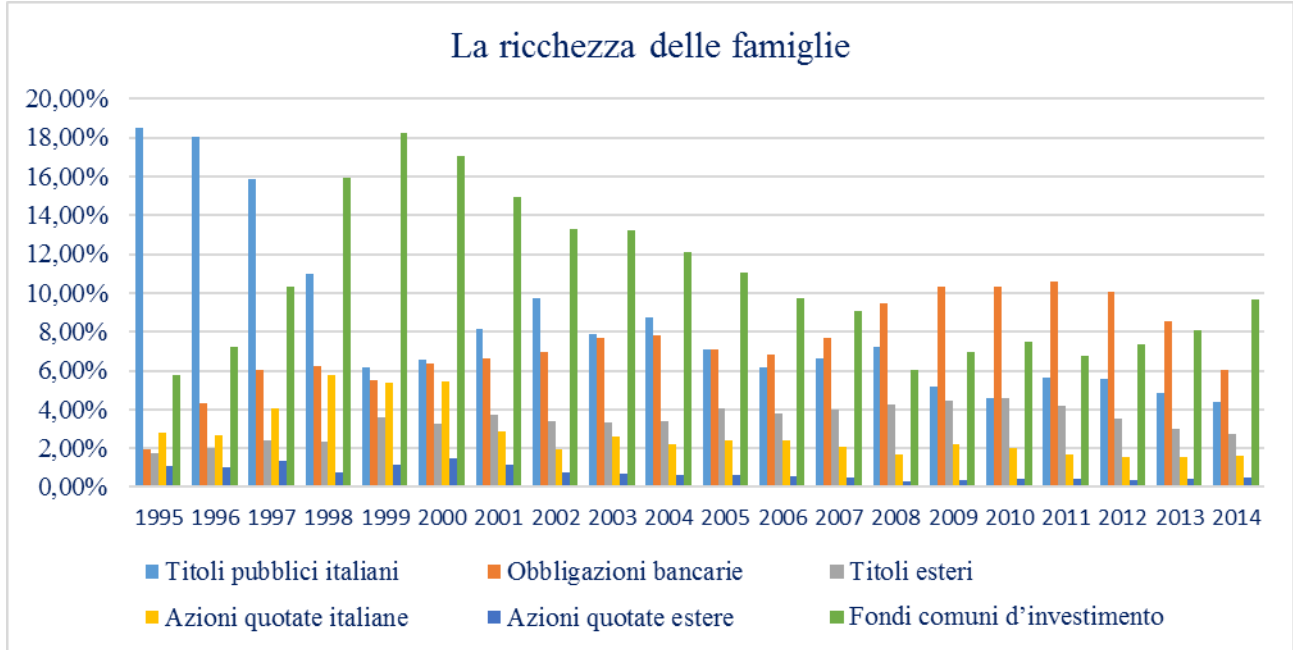
L'andamento del risultato della gestione operativa conferma le considerazioni sopra riportate in merito alla maggiore onerosità, per l'intermediario, del servizio di negoziazione rispetto agli altri servizi di investimento considerati. A tal riguardo, i costi fissi delle SIM aventi il *brokerage* come offerta prevalente hanno inciso in maniera significativa sul risultato operativo (in netta flessione nel periodo 2011- 2012, in presenza di commissioni nette anch'esse in declino). Gli aggiustamenti alla struttura dei costi hanno prodotto un miglioramento nel corso del 2013. Quanto sopra è ulteriormente confermato dall'andamento del risultato di esercizio.

Grafico n. 5 (fonte De Martini & Partners)



(*) Il dato è stato ottenuto rapportando le commissioni nette annue ottenute dagli intermediari con offerta prevalente quella indicata (i.e. brokerage; collocamento; consulenza; gestione di patrimoni) al numero di servizi autorizzati (con base 2015).

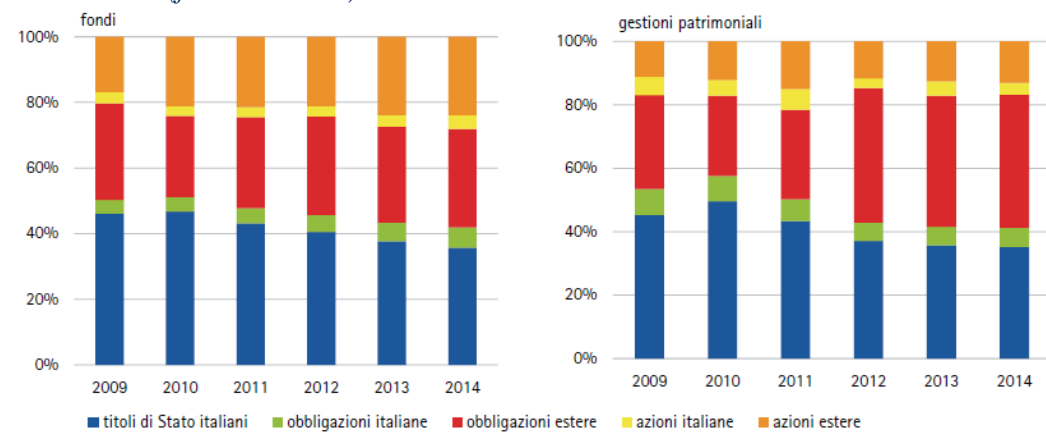
Grafico n. 7 (fonte Banca d'Italia)



Nel corso degli anni considerati, si registra una modifica significativa della struttura del portafoglio delle famiglie italiane. Quest'ultimo, caratterizzato nella seconda metà degli anni '90 da una quota preponderante di titoli di Stato italiani, a fine 2014 si connota per una presenza significativa del risparmio gestito, seguito dalle obbligazioni bancarie e quindi dai titoli di Stato. Meno rilevante appare la quota di investimento diretto in titoli esteri e azioni quotate (italiane e estere). In particolare, il dato delle obbligazioni bancarie denota come gli obiettivi di patrimonializzazione delle banche abbiano influito sulle politiche distributive delle medesime, orientandole verso prodotti della casa a svantaggio di altre tipologie di investimento.

Per quanto concerne il risparmio gestito (fondi e gestioni individuali), le tipologie di investimento evidenziano una quota significativa di titoli esteri (azioni e obbligazioni).

Grafico n. 8 (fonte Consob)





Antitrust: la Commissione infligge ammende banche 1710000000 € per la partecipazione a cartelli nel settore dei derivati su tassi di interesse

Commissione europea - IP/13/1208 2013/04/12

Altre lingue disponibili: FR DE

◀ Torna ai risultati della ricerca  Espandere Quota

 DOC |  PDF



COMMISSIONE EUROPEA

COMUNICATO STAMPA

Bruxelles, 4 dic 2013

Antitrust: la Commissione infligge ammende banche 1710000000 € per la partecipazione a cartelli nel settore dei derivati su tassi di interesse

La Commissione europea ha multato otto istituzioni finanziarie internazionali per un totale di € 1 712 468 000 per la partecipazione a cartelli illegali nei mercati dei derivati finanziari relativi allo Spazio economico europeo (SEE). Quattro di queste istituzioni hanno partecipato ad un cartello relativo ai derivati su tassi d'interesse denominati in valuta euro. Sei di loro hanno partecipato a una o più intese bilaterali in materia di derivati su tassi d'interesse denominati in yen giapponesi. Tale collusione tra concorrenti è vietato dall'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dell'articolo 53 dell'accordo SEE. Entrambe le decisioni sono state adottate secondo la procedura di liquidazione di cartello della Commissione; ammende alle società sono stati ridotti del 10% per aver accettato di stabilirsi. Vedi anche MEMO/13/1090 .

Joaquín Almunia, vicepresidente della Commissione responsabile della politica di concorrenza, ha dichiarato: *"Ciò che è scioccante circa gli scandali Libor e Euribor è non soltanto la manipolazione di parametri di riferimento, che viene affrontato dalle autorità di regolamentazione finanziaria a livello mondiale, ma anche la collusione tra le banche che sono dovrebbe essere in competizione con l'altro. La decisione di oggi manda un chiaro messaggio che la*

Commissione è determinata a combattere e sanzionare questi cartelli nel settore finanziario. Una sana concorrenza e la trasparenza sono fondamentali per i mercati finanziari funzionino correttamente, al servizio dell'economia reale, piuttosto che gli interessi di pochi. "

Derivati su tassi di interesse (ad esempio, contratti di cambio a termine, swap, future, opzioni) sono prodotti finanziari che vengono utilizzati da banche o società per la gestione del rischio di fluttuazione dei tassi di interesse. Questi prodotti sono commercializzati in tutto il mondo e svolgono un ruolo chiave nell'economia globale. Essi derivano il loro valore dal livello di un tasso di interesse di riferimento, come il London Interbank Offered Rate (LIBOR) - che viene utilizzato per diverse valute tra cui lo yen giapponese (JPY) - o l'Euro Interbank Offered Rate (EURIBOR), per il di euro. Questi benchmark riflettono una media delle quotazioni presentate quotidianamente da un certo numero di banche che sono membri di un panel (gruppo di banche). Esse hanno lo scopo di riflettere il costo dei prestiti interbancari in una data valuta e servire da base per i vari strumenti finanziari derivati. Le banche d'investimento competono tra loro nel commercio di questi derivati. I livelli di questi tassi di riferimento possono influenzare sia i flussi di denaro che una banca riceve da una controparte, o il flusso di cassa si deve pagare alla controparte in contratti derivati su tassi di interesse.

Il cartello in derivati su tassi di interesse Euro (EIRD)

Il cartello EIRD operato tra settembre 2005 e maggio 2008. Le parti di assestamento sono Barclays, Deutsche Bank, RBS e Société Générale. Il cartello volto a falsare il normale svolgimento delle componenti tariffarie per questi derivati. I commercianti di diverse banche hanno discusso argomenti della loro banca per il calcolo del tasso EURIBOR così come le loro strategie di trading e di prezzi.

L'indagine della Commissione è iniziata con ispezioni a sorpresa nel mese di ottobre 2011 (cfr. MEMO/11/711). La Commissione ha avviato il procedimento nel marzo 2013. Barclays non è stato multato in quanto ha beneficiato dell'immunità ai sensi della Commissione sul trattamento favorevole comunicazione del 2006 per aver rivelato l'esistenza del cartello alla Commissione. Deutsche Bank, RBS e Société Générale hanno ricevuto una riduzione delle loro ammende per la loro collaborazione nelle indagini nell'ambito del programma di trattamento favorevole della Commissione. Queste aziende hanno ricevuto un'ulteriore riduzione dell'ammenda del 10% per aver accettato di risolvere il caso con la Commissione.

Nel contesto della stessa inchiesta, i procedimenti sono stati avviati contro Crédit Agricole, HSBC e JPMorgan e le indagini proseguiranno secondo la procedura standard (non-regolamento) cartello.

I cartelli in derivati su tassi di interesse Yen (YIRD)

Nel settore YIRD, la Commissione ha scoperto sette distinte violazioni bilaterali durata compresa tra 1 e 10 mesi nel periodo 2007-2010. La collusione incluso discussioni tra gli operatori delle banche partecipanti su alcuni mezzi JPY LIBOR. Gli operatori coinvolti sono anche scambiate, a volte, informazioni commercialmente sensibili relative sia alle posizioni di trading o di future contribuzioni JPY LIBOR (e in una delle infrazioni relative a talune osservazioni futuri per il Euroyen TIBOR - Tokyo Interbank Offered Rate). Le banche coinvolte in una o più delle infrazioni sono UBS, RBS, Deutsche Bank, Citigroup e JPMorgan. Il broker RP Martin facilitato una delle violazioni usando i suoi contatti con un certo numero di banche del pannello JPY LIBOR che non hanno partecipato all'infrazione, con l'obiettivo di influenzare le loro osservazioni JPY LIBOR.

La Commissione ha avviato il procedimento nel febbraio 2013. UBS ha ricevuto la piena immunità in base alla comunicazione della Commissione del 2006 per aver rivelato alla Commissione l'esistenza delle infrazioni. Citigroup ha inoltre beneficiato della piena immunità per la sua partecipazione in un'infrazione bilaterale. Per la loro cooperazione con l'inchiesta, la Commissione ha concesso riduzioni fini per Citigroup, Deutsche Bank, RBS e RP Martin, nell'ambito del programma di trattamento favorevole della Commissione. Le aziende sono state inoltre concessa una riduzione dell'ammenda del 10% per aver accettato di risolvere il caso con la Commissione.

Nel contesto della stessa inchiesta, la Commissione ha aperto un procedimento contro il broker contanti ICAP. Questa indagine prosegue secondo la procedura standard (non-regolamento) cartello.

Le ammende sono stati fissati sulla base delle Linee Guida 2006 della Commissione sulle ammende (cfr. IP/06/857 e MEMO/06/256).

Nel fissare il livello delle ammende, la Commissione ha tenuto conto del valore delle banche delle vendite dei prodotti in questione all'interno del SEE, la natura molto grave delle infrazioni, la loro portata geografica e rispettive durate.

Il cartello EIRD

Le ammende inflitte per il cartello EIRD sono i seguenti:

Partecipanti	Durata della partecipazione	Riduzione in base alla comunicazione sul trattamento favorevole (%)	Fine (€)
Barclays	32 mesi	100%	0
Deutsche Bank	32 mesi	30%	465 861 000
Société Générale	26 mesi	5%	445 884 000
RBS	8 mesi	50%	131 004 000

Barclays ha ricevuto piena immunità per aver rivelato l'esistenza del cartello e quindi evitato una multa di circa 690 milioni di € per la sua partecipazione all'infrazione.

I cartelli YIRD

UBS, RBS, Deutsche Bank, JPMorgan, Citigroup e RP Martin sono stati coinvolti in una o più delle violazioni delle regole di concorrenza dell'UE.

Le ammende inflitte per i cartelli YIRD sono i seguenti:

Partecipante	Durata della partecipazione per la violazione (s)	Riduzione in base alla comunicazione sul trattamento favorevole (%)	Fine (€)
UBS (5 infrazioni)	1 mese, 8 mesi, 5 mesi, 10 mesi, 1 mese	100% per tutte le infrazioni	0
RBS (3 infrazioni)	8 mesi, 5 mesi, 3 mesi	25% per una violazione	260 056 000
Deutsche Bank (2 infrazioni)	10 mesi, 2 mesi	35%, 30%	259 499 000
JPMorgan (1 violazione)	1 mese		79 897 000
Citigroup (3 infrazioni)	1 mese, due mesi, tre mesi	35%, 100%, 40%	70 020 000
RP Martin (1 violazione)	1 mese	25%	247 000

UBS ha ricevuto piena immunità per aver rivelato l'esistenza dei cartelli e, quindi, di evitare una multa di circa 2,5 miliardi di € per la sua partecipazione in cinque delle sette infrazioni. Citigroup ha ricevuto l'immunità totale per una delle infrazioni cui ha partecipato, evitando così una multa di circa 55 milioni di €.

Contesto sui prodotti interessati

I derivati sono contratti negoziati sui mercati finanziari che sono usati per trasferire il rischio. Essi servono come un meccanismo di assicurazione contro i movimenti di prezzo e di ridurre la volatilità dei flussi di cassa delle società, che a sua volta si traduce in previsioni più affidabili, requisiti di capitale più bassi e produttività del capitale più elevato. Negli ultimi anni i derivati hanno sviluppato in un pilastro del sistema finanziario internazionale e sono uno strumento indispensabile per la gestione del rischio e di investimento.

I derivati più comuni sui tassi di interesse di base sono: forward rate agreement, interest rate swap, opzioni su tassi di interesse, e, futures su tassi di interesse. Derivati su tassi di interesse possono essere negoziati over the counter (OTC) o, nel caso di futures su tassi di interesse, exchange traded. Essi derivano il loro valore da un tasso di interesse di riferimento.

I prodotti interessati dal cartello EIRD sono Euro derivati su tassi di interesse indicizzato all'Euribor e / o l'Euro Sopra-Night Index Average (EONIA). I prodotti interessati dai cartelli sono i derivati su tassi di interesse Yen giapponese legate alla JPY LIBOR (e nel caso di una violazione anche Euroyen TIBOR).

L'EURIBOR, JPY LIBOR e Euroyen TIBOR sono i tassi di interesse di riferimento destinati a riflettere, rispettivamente, il costo dei prestiti interbancari in euro o yen giapponesi. Questi benchmark sono ampiamente utilizzati nei mercati monetari internazionali e sono basate sulle citazioni individuali delle banche del pannello rilevanti »presentate quotidianamente per l'agente di calcolo pertinente.

O n 18 Settembre 2013, la Commissione ha proposto un regolamento sugli indici utilizzati come benchmark in strumenti finanziari e contratti finanziari come il LIBOR o EURIBOR. Vedere IP/13/841 . Le misure previste mirano ad aiutare ripristinare la fiducia nell'integrità dei parametri di riferimento a seguito del LIBOR ed EURIBOR scandali.

Contesto sulla procedura di composizione della Commissione

Queste sono le prime due decisioni relative ai cartelli nel settore finanziario dall'inizio della crisi finanziaria nel 2008. Applicazione delle norme antitrust è una priorità assoluta per la Commissione in particolare nel settore finanziario. Le decisioni adottate nelle intese EIRD e YIRD indicano i tipi di banche comportamento devono evitare se vogliono rispettare le regole comunitarie di concorrenza.

Le decisioni di oggi sono le decisioni di liquidazione ottavo e nono dopo l'introduzione della procedura di conciliazione per i cartelli nel giugno 2008 (cfr. IP/08/1056 e MEMO/08/458). Si tratta di uno degli insediamenti più rapido cartello decise dalla Commissione, che mostra tutte le potenzialità delle efficienze offerte dalla procedura di liquidazione. Sotto un accordo di cartello, le imprese che hanno partecipato a un cartello riconoscono la loro partecipazione all'infrazione e la loro responsabilità. La procedura di regolamento intesa si basa sul regolamento antitrust 1/2003 e consente alla Commissione di applicare una procedura semplificata e quindi ridurre la durata delle indagini. Questo è un bene per i consumatori e per i contribuenti in quanto riduce i costi, buono per applicazione delle norme antitrust in quanto consente di liberare risorse per affrontare altri casi sospetti, e buon per le aziende stesse che beneficiano di decisioni più rapide ed una riduzione del 10% delle ammende.

La Commissione ha già concluso accordi transattivi con i partecipanti a cartelli per DRAM (cfr. IP/10/586), fosfati per mangimi (cfr. IP/10/985), detersivo (vedi IP/11/473), vetro per tubi a raggi catodici (vedi IP/11/1214), compressori per frigoriferi (cfr. IP/11/1511), prodotti per la gestione dell'acqua (vedi IP/12/704) e fasci di cavi (vedi IP/13/673).

Contatti:

Antoine Colombani (+32 2 297 45 13, Twitter: @ ECspokesAntoine)

Marisa Gonzalez Iglesias (+32 2 295 19 25)

Il mio conto ▶

Gestisci le tue ricerche e notifiche e-mail

 Entra  Iscriviti

Nuova ricerca ▶

Ultimi aggiornamenti

- Comunicati stampa recenti
 - Daily News Commissione europea
-

**Analisi trasversale delle relazioni di autovalutazione
sull'adeguamento dei sistemi di controllo interno
presentate dalle banche maggiori.**

Metodologia di analisi

L'analisi¹ ha interessato i documenti di autovalutazione presentati nel primo quadrimestre del 2013 dalle principali banche italiane (45 capogruppo e 9 banche individuali) in risposta alla richiesta della Banca d'Italia del luglio 2013².

In via preliminare, si è rilevato che le relazioni di autovalutazioni presentate dalle banche sono strutturate in modo estremamente variabile ed hanno gradi di approfondimento diversificati; nonostante i numerosi *gap* informativi, il confronto trasversale tra le relazioni analizzate consente di ricavare indicazioni sui *trend* di sistema.

L'analisi condotta si è concentrata sugli aspetti di maggiore impatto organizzativo per le banche e più facilmente rilevabili in modo oggettivo e documentale: (i) struttura delle funzioni di controllo (collocazione organizzativa, modalità di nomina dei responsabili, forme di coordinamento); (ii) competenze delle funzioni di controllo (in particolare *compliance* e *risk management*); (iii) *Risk Appetite Framework*; (iv) meccanismi di coordinamento dei controlli e flussi informativi; (v) esternalizzazioni.

I. Contenuti delle *gap analysis*

1. La struttura delle funzioni di controllo: collocazione organizzativa e modalità di nomina

Le nuove disposizioni di vigilanza confermano l'articolazione del sistema dei controlli interni in tre livelli (c.d. *three lines of defense model*) e richiedono alle banche funzioni di controllo di secondo (*risk management e compliance*) e terzo livello (*internal audit*) permanenti e indipendenti. L'indipendenza è assicurata attraverso: i) adeguata collocazione gerarchico-funzionale dei responsabili (dirette dipendenze dall'organo con funzione di gestione o dall'organo con funzione di supervisione strategica); ii) modalità di nomina e revoca dei responsabili delle funzioni che garantiscano autonomia dalla gestione e dal *business* aziendale³.

In linea generale dall'esame delle autovalutazioni delle banche emerge che l'applicazione delle nuove disposizioni ha portato o porterà a un miglioramento della struttura delle funzioni di controllo.

1.1 Collocazione organizzativa. Internal audit

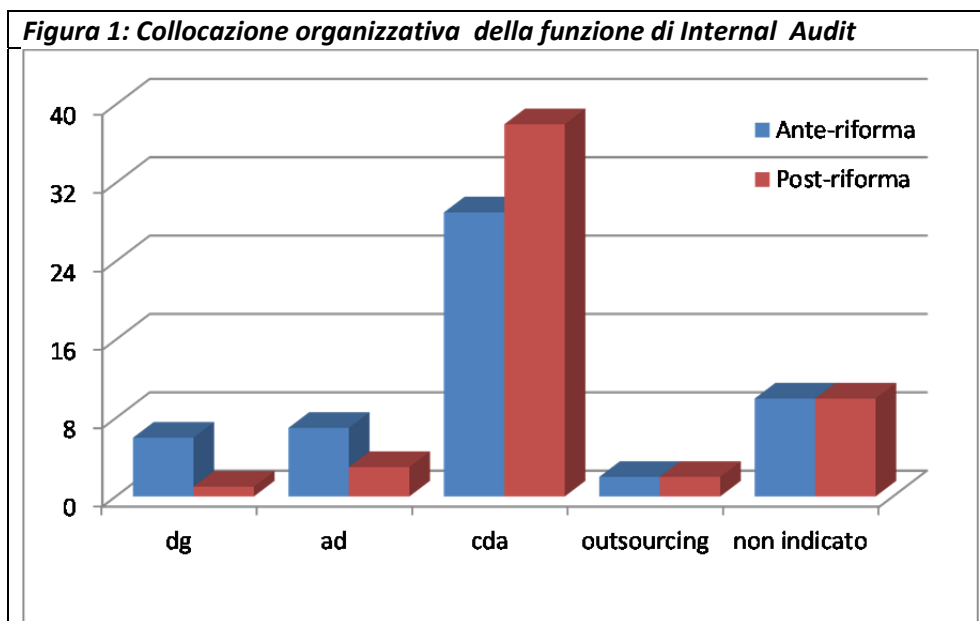
Il confronto tra la situazione antecedente all'applicazione delle disposizioni e quella che le banche intendono adottare, mostra che l'impatto sulla collocazione gerarchico funzionale dell'*internal audit* è ampiamente positivo e interessa soprattutto le banche di maggiori dimensioni.

¹ L'analisi è stata curata da un gruppo di lavoro costituito all'interno del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria coordinato da Diana Capone e composto da: Paolo Cisternino, Mariagrazia Granturco, Mariano Loddo, Enzo Mangone, Aldo Stanziale, Luca Urbano; ha collaborato all'analisi Paolo Soprani.

² La revisione del 2013 delle disposizioni di vigilanza sui controlli interni delle banche (15° aggiornamento della Circ. 263/2006 "Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche" - del 2/7/2013) ha introdotto novità di rilievo che hanno impatto sugli assetti di gestione e controllo dei rischi delle banche e dei gruppi bancari. Per stimolare riflessioni meditate sugli adeguamenti organizzativi da adottare le banche sono state invitate a presentare entro il 31 gennaio 2014 un documento di autovalutazione della propria situazione aziendale rispetto alle previsioni della nuova normativa, con indicazione delle misure da adottare e la relativa scansione temporale.

³ La nomina rientra, infatti, nella competenza esclusiva e non delegabile dell'organo con funzione di supervisione strategica con parere dell'organo con funzione di controllo.

In particolare, rispetto alla situazione antecedente all'attuazione delle nuove norme, in cui ricorrono diverse situazioni per le quali l'indipendenza dei controlli di terzo livello è messa in pericolo dalla loro dipendenza gerarchica dalle funzioni deputate a gestire il *business* della banca, quali il direttore generale o l'amministratore delegato, la situazione prefigurata nelle relazioni di autovalutazioni appare in netto miglioramento. Soltanto in pochissimi casi, infatti, permane la dipendenza gerarchico funzionale dal direttore generale o dall'amministratore delegato (cfr. Figura 1).

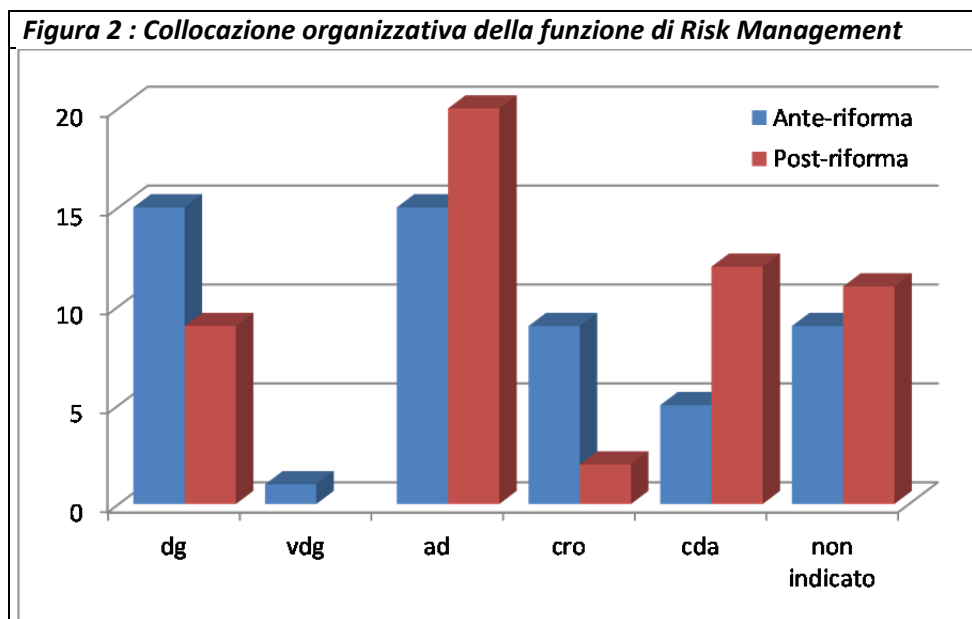


I casi di mancato allineamento interessano, peraltro, banche di minori dimensioni ovvero di derivazione comunitaria o extracomunitaria per le quali le peculiarità di un assetto organizzativo *cross border* possono spiegare scelte diversificate.

1.2. Segue. Risk management

Per le funzioni di controllo di secondo livello l'impatto positivo delle nuove disposizioni sul collocamento gerarchico-funzionale è presente ma meno accentuato rispetto all'*internal audit*.

La formulazione flessibile delle disposizioni rimette alle banche la scelta se collocare il responsabile della funzione alle dipendenze gerarchiche dell'organo di gestione o dell'organo con funzione di supervisione strategica. Questa scelta dovrebbe essere guidata da criteri di proporzionalità, tenendo conto della necessità di mantenere saldo il legame tra *board* e funzioni di controllo di secondo livello. La gran parte delle banche ha adottato una soluzione presumibilmente ispirata da ragioni di continuità con il passato; in particolare, l'opzione preferita è stata quella di mantenere le funzioni di controllo di secondo livello legate alla gestione aziendale e più vicine al *business*, attraverso la collocazione del *risk management* e della *compliance* alle dipendenze dell'amministratore delegato. La Figura 2 evidenzia l'evoluzione nel posizionamento del risk management.



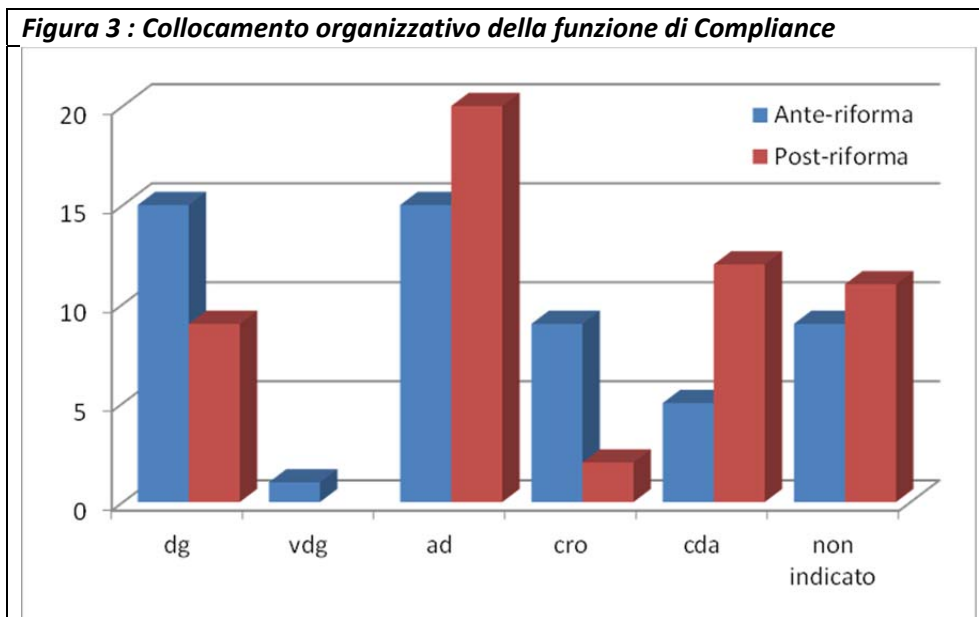
In linea generale si riscontra una diminuzione dei casi in cui il *risk management* dipende dal direttore generale o figure simili e un aumento consistente dei casi in cui dipende dall'amministratore delegato. Ancora limitato appare, invece, l'effetto delle nuove previsioni sul rafforzamento del legame tra *board* e *risk management*: solo in 10 casi, contro i 5 della situazione precedente, il responsabile della gestione dei rischi viene posto alle dirette dipendenze del *board*.

Restano abbastanza rilevanti, anche se in diminuzione, i casi di dipendenza dal direttore generale; ricorre ancora qualche caso di *chief risk officer*, inteso, in coerenza con l'impostazione previgente, come soggetto unico che sovrintende all'intera area dei controlli di secondo livello (*compliance*, *risk management*, funzioni di convalida), figura questa non più ammissibile alla luce delle nuove disposizioni. Al riguardo, l'analisi mostra che l'eliminazione della figura del responsabile unico dell'area controlli di secondo livello sembra aver portato a una concentrazione di competenze, anche per controllo e governo dei rischi, in capo all'amministratore delegato. Rendendo, infatti, granulare l'analisi per categoria di banche, emerge che i casi di dipendenza diretta del *risk management* dal *board* si riferiscono soprattutto alle banche di medio-piccola dimensione, mentre per le banche più complesse, che si avvalevano precedentemente di una figura di coordinamento dei controlli di secondo livello, la scelta è stata quella di porre il *risk management* alle dipendenze dell'amministratore/consigliere delegato.

1.3. Segue. Compliance

Per la collocazione gerarchico-organizzativa della *compliance*, la situazione è sostanzialmente analoga al *risk management*, anche se risultano minori i casi di dipendenza diretta dal direttore generale e più ricorrenti le ipotesi di riporto gerarchico all'organo con funzione di supervisione strategica o all'organo di gestione.

Anche per la *compliance*, si rileva un aumento dei casi di dipendenza gerarchica dall'amministratore delegato e dal consiglio di amministrazione. Sono in diminuzione i casi di dipendenza gerarchica dal direttore generale; ricorre ancora qualche caso di dipendenza della *compliance* (come di tutte le funzioni di controllo di secondo livello) dal *chief risk officer* (cfr. Figura 3).



In sintesi, riguardo alla collocazione organizzativa delle funzioni di controllo di secondo livello, il venir meno della figura di coordinamento sovraordinata ai responsabili delle singole funzioni (il *chief risk officer* della precedente impostazione) – che, generalmente, per autorevolezza della posizione o per la *seniority* di chi la ricopriva, aveva un contatto diretto con l'organo con funzione di supervisione strategica - ha portato, soprattutto per le banche di maggiori dimensioni, all'attribuzione all'amministratore delegato della responsabilità gerarchica dei controlli.

Tale situazione è stata resa possibile da un'interpretazione, non sempre condivisibile, delle nuove disposizioni nella parte in cui consentono che le funzioni di controllo di secondo livello siano alle dipendenze dell'organo di gestione e danno una definizione ampia di tale organo⁴. In applicazione di tali previsioni, le banche hanno ritenuto che il termine "organo di gestione" possa riferirsi al solo amministratore delegato, anche nei casi in cui la banca sia dotata di un comitato esecutivo.

In qualche limitato caso, anche nelle banche maggiori, si è ritenuto che il direttore generale potesse essere considerato organo con funzione di gestione, nonostante fossero presenti sia un amministratore delegato che un comitato esecutivo. A questo ultimo riguardo, nei chiarimenti recentemente adottati sulle disposizioni sui controlli interni è stato precisato che il direttore generale non può essere identificato con l'organo gestorio, ma rappresentando il vertice della struttura interna e partecipando alla funzione di gestione, può essere destinatario dei flussi informativi previsti per gli organi aziendali e, nelle banche di dimensioni molto contenute e prive di un amministratore delegato o di un comitato esecutivo, può svolgere un ruolo di raccordo funzionale tra le funzioni aziendali di controllo di secondo livello e l'organo con funzione di gestione, da cui le prime dipendono gerarchicamente.

Limitata attenzione, inoltre, viene dedicata nelle autovalutazioni all'analisi e alla strutturazione dei rapporti funzionali delle strutture di controllo di secondo livello. Le disposizioni di vigilanza - a parziale temperamento dell'ampia facoltà di scelta riconosciuta alle banche in termini

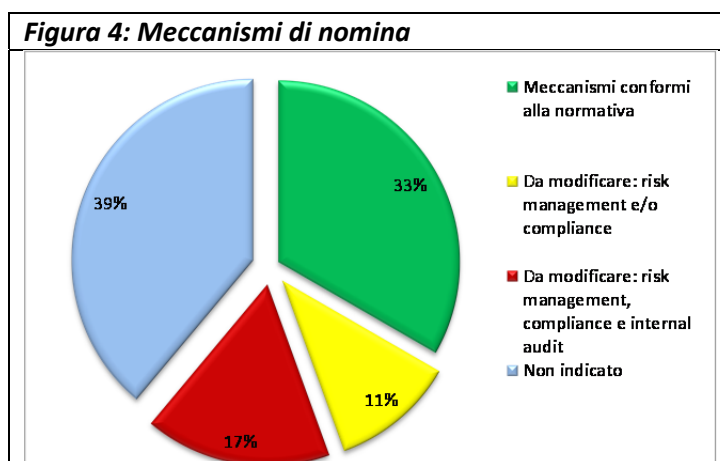
⁴ Secondo le disposizioni di vigilanza l'organo con funzione di gestione è "l'organo aziendale o i componenti di esso a cui - ai sensi del codice civile o per disposizione statutaria - spettano o sono delegati compiti di gestione corrente, intesa come attuazione degli indirizzi deliberati nell'esercizio della funzione di supervisione strategica. Il direttore generale rappresenta il vertice della struttura interna e come tale partecipa alla funzione di gestione."

di collocamento organizzativo delle funzioni di controllo – prevedono, infatti, che i responsabili del *risk management* e della *compliance* debbano sempre avere la possibilità di accesso diretto all'organo con funzione di supervisione strategica. Tale importante previsione, che per essere effettivamente attuata richiede specifici meccanismi organizzativi di collegamento tra *board* e funzioni di controllo, viene raramente richiamata nei documenti di autovalutazione.

In diversi casi è stata riscontrata l'attribuzione all'amministratore delegato della qualifica di amministratore incaricato dei controlli, ruolo previsto dal codice di autodisciplina per le società quotate e disciplinato nelle disposizioni di vigilanza nell'ottica di sollecitare l'attenzione delle banche quotate sul necessario coordinamento del proprio sistema di controllo con tale figura.

1.4. Modalità di nomina dei responsabili delle funzioni di controllo

Le nuove disposizioni prevedono che i responsabili di tutte le funzioni di controllo siano nominati dall'organo con funzione di supervisione strategica, sentito l'organo di controllo. Dalle autovalutazioni emerge che l'impatto della previsione è stato più rilevante di quanto prevedibile (cfr. Figura 4).



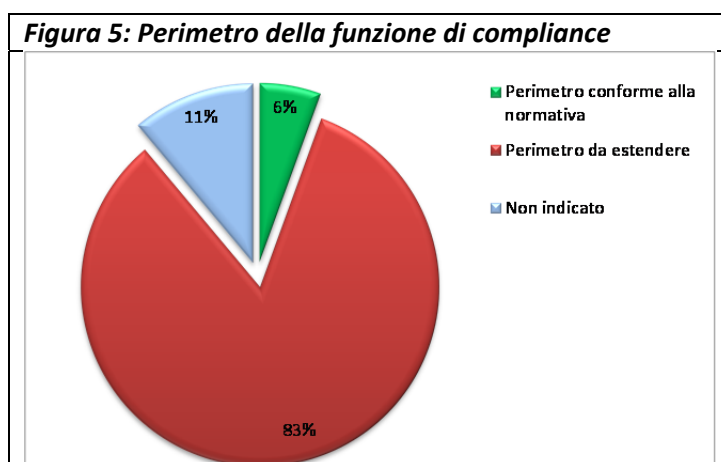
L'analisi mostra che: circa il 17 % delle banche prevedevano modalità di nomina non coerenti con le previsioni di vigilanza mentre il 33% delle banche è già in linea con le disposizioni; nel complesso il 28% deve apportare modifiche al proprio statuto per introdurre la competenza dell'organo con funzione di supervisione strategica per la nomina dei responsabili delle funzioni di controllo.

2. Il ruolo della compliance e il perimetro di competenza

La regolamentazione di vigilanza ha attribuito alla funzione di *compliance*, fin dalla sua prima istituzione, un ampio ambito di competenza per la gestione e il controllo del rischio di non conformità, riferendolo a qualsiasi norma che trovasse applicazione alle banche. Peraltro, nell'applicazione pratica, il mandato della funzione di *compliance* veniva focalizzato sul rispetto delle norme in materia di trasparenza, tutela del consumatore, antiriciclaggio e servizi di investimento. Le nuove disposizioni sui controlli interni hanno chiarito, in proposito, che l'ambito di competenza della funzione di *compliance* va riferito a tutte le violazioni normative dalle quali possa discendere il rischio di perdite patrimoniali o reputazionali per la banca, compresa la legislazione fiscale.

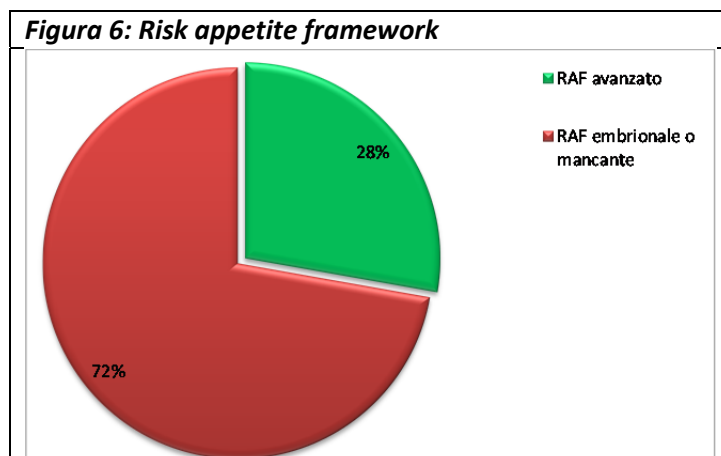
L'impatto di tale chiarimento è stato rilevante. Dalle autovalutazioni viene confermato che la larga maggioranza delle banche limitavano il ruolo della *compliance* alle sole disposizioni ritenute più direttamente attinenti all'attività bancaria, di fatto attribuendo alla responsabilità di altri centri di controllo interni la competenza sulle restanti normative. Tale impostazione può condizionare negativamente il ruolo della funzione di *compliance*, che rischia di divenire, più che una funzione di secondo livello chiamata a gestire il rischio legale e reputazionale insito nell'attività bancaria, un centro di mera verifica della conformità a norma delle attività, simile ai controlli di primo livello o di linea, se vicino all'area operativa, o, se più lontano dalle linee di business, all'*audit* interno.

Per effetto delle nuove disposizioni, più dell'80% delle banche ha esteso la competenza della funzione e rideterminato il perimetro di operatività (cfr. Figura 5).



3. Il Risk Appetite Framework e ruolo del risk management

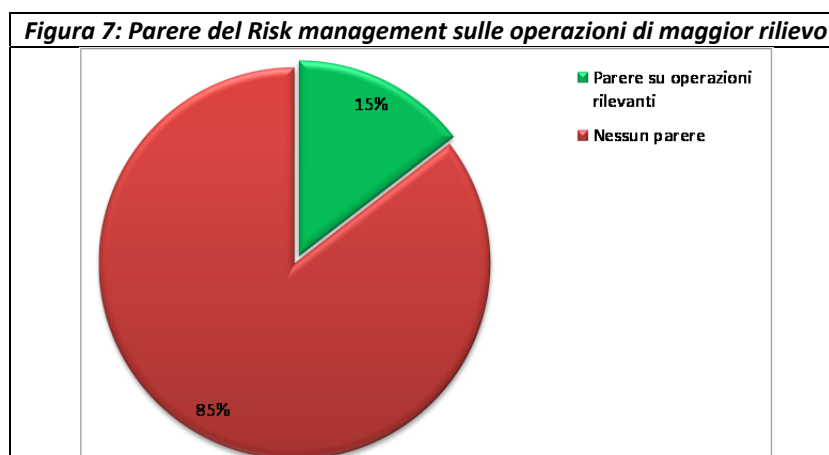
I concetti di propensione al rischio, *risk capacity* e *risk tolerance* sono connaturati all'attività di intermediazione tipica delle banche, tuttavia l'inquadramento normativo di un *risk appetite framework* (RAF) organico rappresenta un rilevante elemento di novità delle disposizioni sui controlli interni. Ne consegue che, dalle relazioni di autovalutazione, emergono diffuse e comuni esigenze d'interventi organizzativi di adeguamento, diversamente graduati (cfr. Figura 6).



In particolare, per le banche di maggiori dimensioni in circa un terzo dei casi il RAF è presente ma deve essere oggetto di affinamento, specie nei raccordi con il processo ICAAP. Con riferimento alle restanti banche, un *risk framework* formalizzato, sia pure da affinare, è presente nel 18% del campione, mentre per il 28% degli intermediari è del tutto assente. In diversi casi, le banche hanno segnalato la presenza di elementi del RAF nei regolamenti aziendali, per i quali si rende ora necessario uno sforzo di riconduzione a una cornice unitaria. Inoltre, per le banche che dispongono già di un *framework*, dalle relazioni emerge la diffusa necessità di formalizzare l'intervento delle funzioni di controllo, sia nella fase definitoria, sia nelle verifiche ex post.

Il ruolo assegnato dal *risk management* nella definizione ex ante del RAF e nel controllo della coerenza delle operazioni di maggiore rilievo con il *framework* medesimo rappresentano gli elementi cardine della nuova disciplina. Diverse relazioni di autovalutazione menzionano genericamente l'intervento del *risk management* sulla definizione del *framework*, ma quasi tutte richiamano la necessità di formalizzare adeguatamente il coinvolgimento della funzione.

Un *gap* rilevato in modo trasversale riguarda il parere preventivo della funzione di controllo dei rischi sulle operazioni di maggior rilievo, non ancora definite da una *policy* specifica. Il *risk management* risulta coinvolto in pareri, generalmente non vincolanti, sulla adeguatezza di operazioni significative solo nella minoranza dei casi (15% del campione) (cfr. Figura 7).



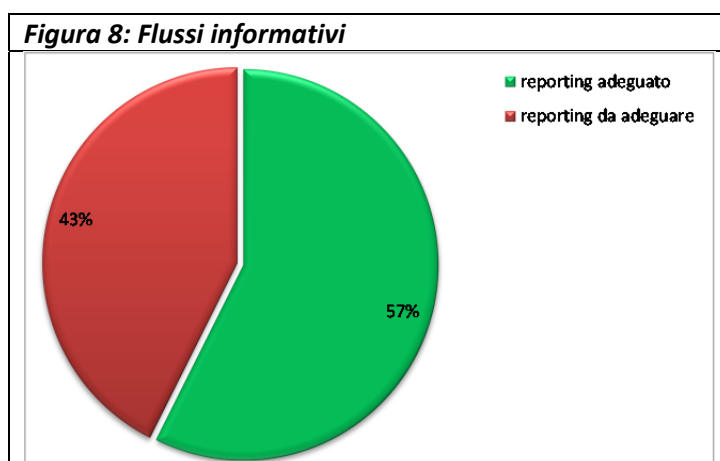
Riguardo al ruolo della funzione, la normativa assegna al *risk management* compiti specifici per il controllo del rischio creditizio, con particolare riferimento al monitoraggio andamentale delle singole posizioni, alla determinazione del valore di recupero dei crediti e alla congruità degli

accantonamenti. Le relazioni trasmesse non contengono riferimenti sufficientemente precisi sulla situazione attuale; si può stimare comunque che la percentuale di intermediari sostanzialmente in linea con le disposizioni non superi il 30% del campione.

Solo un numero limitato di autovalutazioni rileva la necessità di estendere l'ambito attualmente considerato dalle funzione di *risk management* a categorie di rischio non tradizionali, come il rischio reputazionale o il rischio di eccessiva leva finanziaria.

4. I flussi informativi

Presupposto per il governo integrato di tutti i rischi assunti dall'intermediario, nonché per la verifica del rispetto del RAF nell'operatività aziendale, è l'adeguatezza complessiva dei flussi informativi. Le relazioni pervenute incentrano generalmente l'attenzione sul *reporting* delle funzioni di controllo verso gli organi di supervisione strategica e di gestione e nel 43% dei casi rilevano che i flussi devono essere rafforzati (cfr. Figura 8).



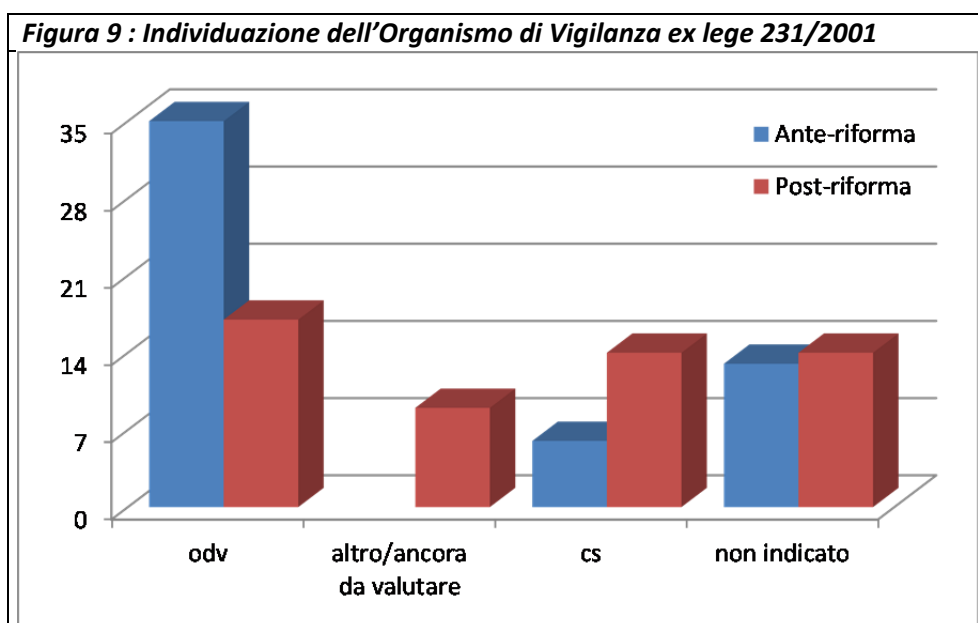
Dall'analisi emerge, peraltro, una diffusione non omogenea dei *gap* legata alle dimensioni degli intermediari. In particolare, esigenze di adeguamento, afferenti essenzialmente al *reporting* del *risk management*, sono state evidenziate nel 18% circa dei casi per le banche maggiori; tale incidenza sale indicativamente al 65% per gli intermediari minori.

5. Il coordinamento delle funzioni di controllo

Le nuove disposizioni introducono meccanismi di coordinamento anche nell'intento di apprestare rimedi alla complessità del quadro normativo in materia di controlli interni applicabile ai soggetti che operano nel settore finanziario. In particolare, si richiede la predisposizione di un documento di coordinamento che l'organo con funzione di supervisione strategica deve approvare e diffondere a tutte le strutture interessate e che contiene indicazioni per assicurare una corretta interazione tra tutte le funzioni e gli organi con compiti di controllo. Dall'esame delle autovalutazioni aziendali è emerso che nelle banche non sono ancora previste forme di coordinamento formalizzato e strutturato tra funzioni di controllo; tutte le banche hanno, conseguentemente, rilevato la necessità di predisporre tale documento per affrontare in modo organico le interrelazioni tra gli organi/funzioni deputati ai controlli.

Sempre con finalità di coordinamento dei controlli e per evitare sovrapposizioni di competenze, le disposizioni prevedono che l'organo con funzioni di controllo svolga, di norma, le funzioni dell'organismo di vigilanza ex d.lgs. 231/2001 (OdV), fermo restando che le banche possono affidare tali funzioni a un organismo appositamente istituito ove ricorrano adeguati motivi. Con i chiarimenti normativi successivi è stato precisato che l'adeguatezza della motivazione va valutata alla luce dell'idoneità della particolare composizione prescelta per l'organismo ad assicurare il corretto espletamento dei compiti a esso attribuiti e un efficace coordinamento con il sistema dei controlli interni.

Prima dell'entrata in vigore delle disposizioni in 6 casi i compiti dell'OdV erano attribuiti all'organo con funzioni di controllo (CS), mentre nei restanti le funzioni erano affidate a un organismo autonomo (cfr. Figura 9).



Buona parte delle aziende con OdV autonomo ha manifestato l'intendimento di lasciare immutata la situazione, dando come motivazione la complessità delle materie di competenza dell'organismo. In 9 casi le banche hanno in corso approfondimenti o valutazioni sull'opportunità di trasferire le competenze all'organo di controllo, mentre 8 aziende hanno deliberato di trasferire, ovvero hanno già trasferito le competenze dall'OdV all'organo di controllo.

Le motivazioni portate dalle banche a sostegno del mantenimento della situazione attuale non appaiono pienamente convincenti: i rischi di *compliance* cui le banche devono fare fronte con l'OdV non sembrano avere carattere di complessità tale da richiedere la costituzione di un centro di controllo *ad hoc*. Inoltre la presenza di un OdV separato comporta rilevanti costi aggiuntivi, considerata la necessità di ricorrere a professionisti esterni.

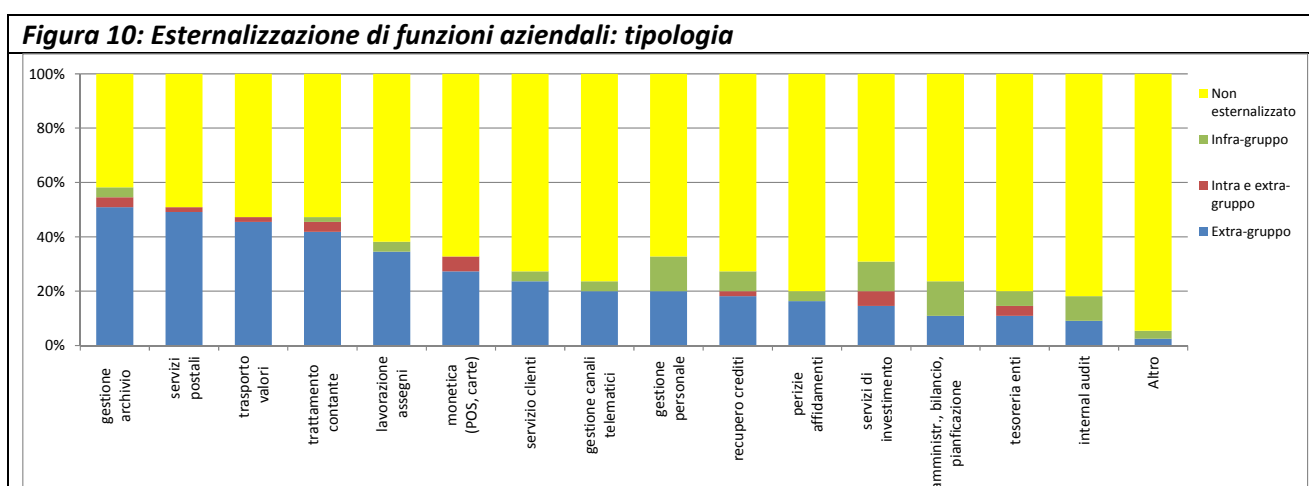
La composizione dell'organismo autonomo è abbastanza variegata; esso risulta per lo più composto da amministratori indipendenti (o non esecutivi; in un caso partecipa il presidente del consiglio di amministrazione), responsabili delle funzioni di controllo (specialmente internal audit) e professionisti esterni (soprattutto esperti in materie legali). In alcuni casi le funzioni sono affidate al comitato per il controllo interno al consiglio di amministrazione, mentre in altri nell'ambito dell'organismo è prevista la presenza di un componente del collegio sindacale per finalità di raccordo tra le diverse funzioni; in qualche caso – la cui compatibilità con le disposizioni

di legge in materia va attentamente considerata - nell'OdV sono inclusi anche amministratori esecutivi.

6. Esternalizzazione di funzioni aziendali.

Le nuove disposizioni hanno innovato profondamente in materia di esternalizzazione disciplinando in particolare: i) l'adozione di una specifica policy; ii) il mantenimento in capo all'azienda delle competenze per re-internalizzare, in caso di necessità; iii) il contenuto dei contratti di *outsourcing*; iv) la nomina formale di un referente, in particolare in caso di esternalizzazione di funzioni di controllo; v) la comunicazione preventiva alla Banca d'Italia dell'esternalizzazione di funzioni operative importanti.

Dall'esame delle autovalutazioni aziendali, emerge che i servizi per i quali le aziende ricorrono maggiormente all'esternalizzazione sono quelli relativi a: gestione archivi, servizi postali, trasporto valori, trattamento del contante, lavorazione assegni. Per alcuni servizi, inoltre, (trattamento contante/trasporto valori) sembra esservi una concentrazione delle esternalizzazioni verso alcuni fornitori. Limitati i casi di esternalizzazione delle funzioni di controllo, peraltro consentita di norma alle sole banche minori (cfr. Figura 10).



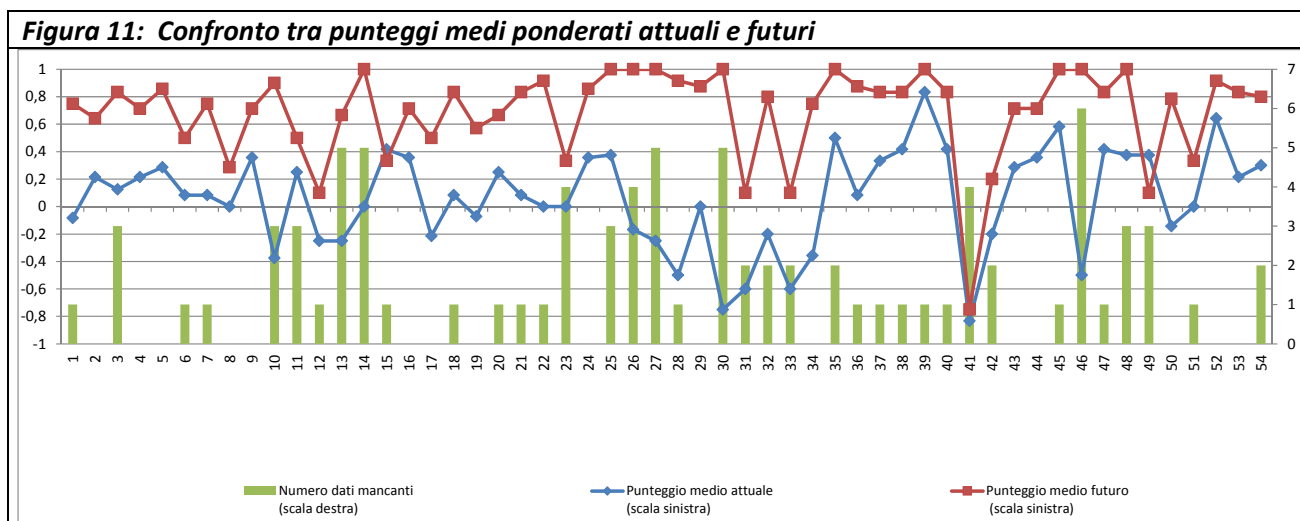
Talvolta, infine, sono censite come esternalizzazione di una funzione operativa importante l'affidamento a terzi dello svolgimento di attività riservate, quali ad esempio l'emissione di carte di credito o servizi afferenti attività nel comparto servizi di investimento, attività queste che potrebbe essere configurate come distribuzione da parte delle banche medesime di prodotti/servizi di altri intermediari finanziari ed essere assoggettata alla relativa disciplina.

II. La valutazione delle evidenze emerse dall'analisi

I risultati dell'analisi sono stati utilizzati per l'elaborazione di un indicatore volto a rappresentare in forma aggregata il livello di aderenza del sistema dei controlli alle disposizioni di vigilanza in modo da condurre analisi comparate e trasversali. Fermo restando l'imprescindibile componente discrezionale di un indicatore che si riferisca a profili qualitativi dell'organizzazione della banca, è possibile individuare nelle disposizioni di vigilanza alcuni elementi costitutivi dei controlli interni di una banca che possono essere valutati in modo oggettivo, utilizzando una scala di valori comune che misuri il grado di coerenza con le previsioni di vigilanza.

In particolare, tra le variabili oggetto di analisi sono state selezionate quelle che consentono ad oggi una valutazione il più possibile uniforme ed oggettiva⁵ e ad esse è stato attribuito un punteggio⁶, rappresentativo del grado di *compliance/non compliance* rispetto alla normativa. I punteggi assegnati per ciascun profilo sono stati poi aggregati in un punteggio medio complessivo.

Sulla base dell'indicatore così costruito, è stata messa a confronto la situazione antecedente l'entrata in vigore delle disposizioni e quella successiva alla stessa, in base a quanto prospettato dall'intermediario nella relazione di *gap analysis* (cfr. Figura 11).

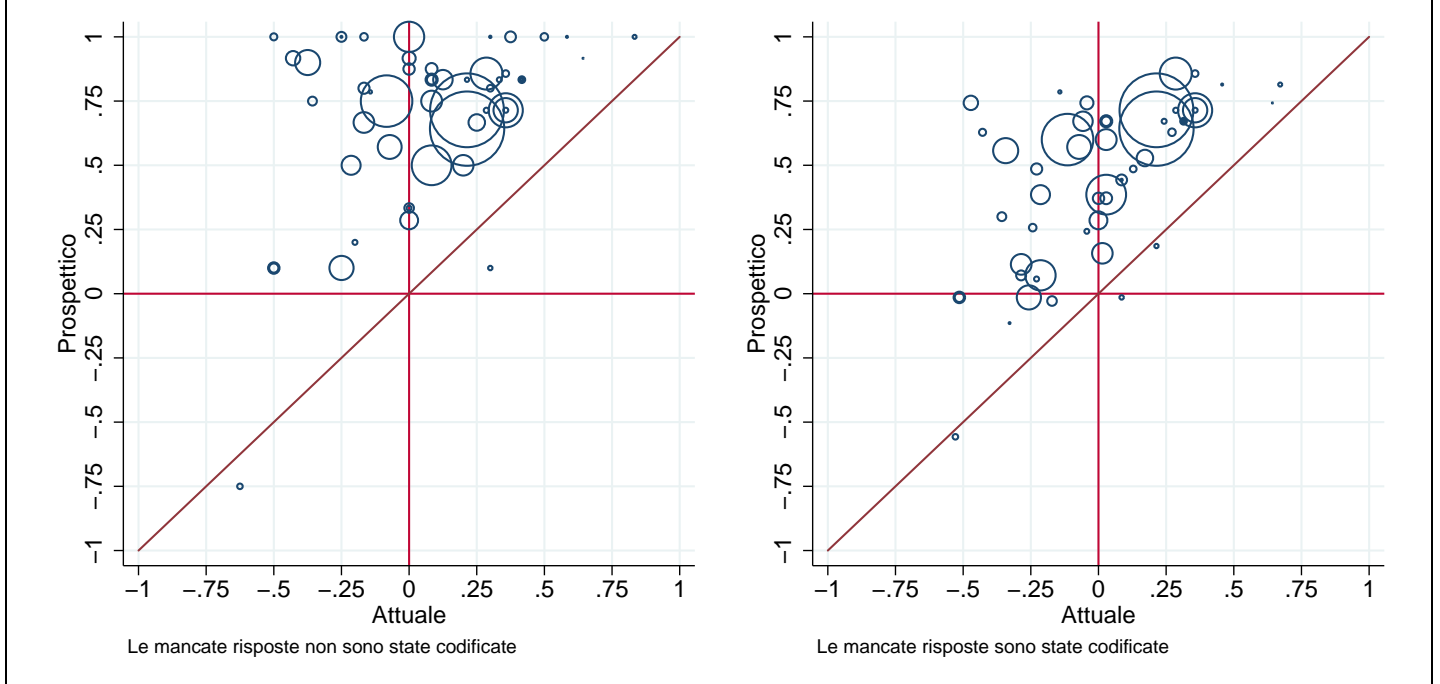


Il confronto tra la situazione attuale e quella futura evidenzia che l'entrata in vigore delle nuove disposizioni avrà, in linea generale, un impatto positivo sull'assetto dei controlli delle banche analizzate, anche se l'effettivo miglioramento è soggetto a forti variazioni da banca a banca. L'analisi comparata a livello di sistema, peraltro, mostra che il livello di adeguamento alle nuove previsioni non è legato alla complessità dimensionale della banca. Non sempre, infatti, a maggiori dimensioni della banca – misurate con l'attivo di bilancio - corrisponde un più elevato livello dell'indicatore, né un incremento più rilevante dell'indicatore dalla situazione attuale a quella prospettica (cfr. Figura 12, in cui la dimensione delle bolle rappresenta graficamente la dimensione della banca).

⁵ Le variabili prese in considerazione sono posizionamento organizzativo dell'*internal audit*, della *compliance* e del *risk management*, perimetro della *compliance*, parere del RM sulle operazioni maggiormente rilevanti, coordinamento del collegio sindacale con l'Organismo di Vigilanza e meccanismi di nomina delle funzioni di controllo.

⁶In particolare sono stati assegnati i seguenti punteggi: a) -1: formalmente e sostanzialmente non *compliant* rispetto alla normativa; b) -0.5: formalmente non *compliant* rispetto alla normativa ma sostanzialmente allineato alle prassi diffuse nell'intero sistema; c) 0: non valutabile (attribuito ai casi in cui la normativa previgente non prescriveva nulla sul punto); d) 0,5: solo formalmente *compliant* rispetto alla normativa ma non pienamente in linea con lo spirito della norma ; e) 1: formalmente e sostanzialmente *compliant* rispetto alla normativa.

Figura 12: Confronto tra punteggi medi attuali e futuri con indicazione della dimensione della banca⁷



⁷ Considerato il numero di dati mancanti, generati dall'omessa indicazione all'interno della relazione della condizione attuale e/o prospettica delle variabili, in questo grafico si è integrata la rappresentazione del fenomeno attribuendo anche un punteggio convenzionale alla mancata segnalazione. Si è ritenuto, infatti, che l'omessa segnalazione/valutazione di un profilo importante del sistema dei controlli interni rilevasse, oltre che a livello informativo, sotto il profilo valutativo, pur se in modo meno rilevante di una scelta organizzativa, sostanzialmente o formalmente, non allineata alla normativa.

I SEGRETI DEI TRADER
FINALMENTE RIVELATI



Scoprili subito

TLG

domenica24 casa24 moda24 food24 motori24 job24 stream24 viaggi24 salute24 shopping24 radio24

altri

CERCA

Accedi

Abbonati subito!
0-24 ORE BUSINESS CLASS



Milano
17°
(cambia)

SOLE 24 ORE FINANZA & MERCATI

Martedì • 22 Marzo 2016 • Aggiornato alle 12:17

How To Spend It

NEW! IL Magazine

NEW! Archivio storico

Versione digitale

Business School ed eventi

Strumenti di lavoro

HOME ITALIA MONDO **NORME & TRIBUTI** **FINANZA & MERCATI** IMPRESA & TERRITORI NOVA24 TECH PLUS24 RISPARMIO COMMENTI & INCHIESTE STORE24 *Acquista & abbonati*

In primo piano Azioni Obbligazioni Fondi 24 Mercato dei capitali Plus24 Materie Prime Portafoglio Indici&numeri Lettera al risparmiatore

Finanza e Mercati In primo piano

Bankitalia: stop alla «soglia zero» se i tassi sono negativi

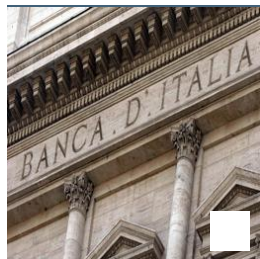
di [Antonio Criscione](#) 10 Marzo 2016

Tweet

Consiglia 358

G+ 18

My24



Sui mutui un richiamo forte di Bankitalia alle banche: se i tassi di riferimento sono negativi, lo spread concordato con il cliente deve partire dal valore negativo e non da zero e le banche devono restituire quanto finora pagato in più dai mutuatari. A meno che il “floor” non fosse stato previsto nel contratto iniziale.

In una lettera inviata qualche settimana fa agli istituti di credito, Via Nazionale ha ammonito gli intermediari e li ha invitati ad «attenersi a uno scrupoloso rispetto della normativa di trasparenza e correttezza delle condizioni pattuite con la clientela». E precisa: «In particolare gli intermediari dovranno astenersi dall'applicare di fatto clausole di “tasso minimo” (“floor clause”) non pubblicizzate e non incluse nella pertinente documentazione di trasparenza e nella modulistica contrattuale». Se si guardano i tassi euribor a uno, tre e sei mesi, ovvero quelli più comunemente utilizzati per i mutui a tasso variabile, attualmente sono negativi. Cosa succede per chi ha il mutuo a tasso variabile? Una parte dello spread va “annullata” per portare a zero il valore del tasso. Piuttosto semplice no? E invece Bankitalia lamenta che come siano giunte a via Nazionale delle lamentele in questo senso: quando il tasso va sotto zero, lo spread “riparte” invece da zero. Lettere di questo tipo sono giunte anche alla redazione di Plus24, l'inserto di risparmio del sabato del Sole 24 Ore (per segnalare casi alla redazione si può scrivere a plus@ilsole24ore.com).

Un problema che dunque si pone per chi ha acquistato casa e non è solo teorico. Ora che c'è una lettera della Banca d'Italia, e ora che i lettori ne conoscono l'esistenza sarà più difficile perciò far finta di nulla. La lettera di Via Nazionale chiude ogni “via di fuga”. Al cittadino che chiedesse informazioni sul perché la rata parte dal un valore zero e non da uno negativo non si potrà neanche rispondere che «lo prevede il sistema in automatico». Anzi proprio per evitare che comportamenti del genere si verificino, la Banca d'Italia invita gli intermediari a verificare i loro sistemi informatici: «Nel caso in cui i parametri di indicizzazione assumano valore negativo, determinino (gli intermediari, ndr) correttamente il tasso di interesse applicabile a ciascun rapporto e all'ammontare degli interessi tempo per tempo dovuti». Questa precisazione segue immediatamente quella sulla necessità di evitare dei floor inesistenti. Dunque il valore dovuto «tempo per tempo» è quello che parte dal valore del parametro di indicizzazione (anche negativo) più lo spread, a meno che la soglia minima per il tasso non fosse stata inserita nel contratto e illustrata ai clienti. Le banche sono chiamate anche a fare una verifica delle «condotte finora seguite nella determinazione degli interessi finora dovuti e provvedere alle conseguenti restituzioni» nel caso non si siano rispettate le regole sul valore negativo dei valori di indicizzazione.

IN QUESTO ARTICOLO

Argomenti: Banca d'Italia | Mutui

Listino Azionario Italia

A B C D E F G H I J K L M N O P R S T U V W X Y Z

Principali Indici

FTSE MIB

-0.73



18561.15 | 22 mar 2016 12:39 | tempo reale

FTSE MIB	18561.15	-0.73	12:39
IBEX 35	8965.4	-0.62	12:24
DAX 30	9946.14	-0.03	12:24
FTSE 100	6159.39	-0.41	12:24
DJIA*	17623.87	+0.12	21:31
CAC 40	4412.53	-0.34	12:24
NASDAQ 100	4426.9771	+0.37	22:15
NIKKEI 225	17048.55	+1.94	07:20
FTSE ATHENS	361.17	+0.21	12:24

Euro/USD

1.120675

-0.30

Euribor 3M

-0.235 -

16/02

+1.28

ULTIMI DI SEZIONE



POPOLARI

Banco attende l'ok Bce per Bpm

di Luca Davi e Marco Ferrando

Per riassumere quindi: gli intermediari non possono restituire quanto pagato in più per pratiche non «Dovrebbero farlo le banche di loro iniziativa, ma controllare la propria situazione ed attivarsi per «abbia diritto. Se non fossero soddisfatti della risp d'Italia per un esposto (che però non può, in linea di principio risolvere il caso concreto) e fare un ricorso all'Arbitro bancario finanziario.

- Copia testo
- Copia codice embed
- Invia email
- Invia a Facebook
- Invia a Twitter

oglia
tenuti a
ica d'Italia.
«be bene a
« se ne
anca



LA GIORNATA DEI MERCATI
Borse in calo dopo Bruxelles. Pesanti ribassi per le compagnie aeree - Tokyo in rialzo (+1,9%)

CLICCA PER CONDIVIDERE



©RIPRODUZIONE RISERVATA

COMMENTA LA NOTIZIA

Leggi e scrivi

TAG: [Banca d'Italia](#), [Mutui](#)



IL RIASSETTO DELLE TLC
Berlusconi: «Vivendi-Mediaset, possibile intesa sui contenuti» - Bolloré, il piano del «grande aggregatore» - Parigi si riorganizza

di Carlo Festa con un articolo e un'analisi di Marco Moussanet



L'ANALISI
Parigi ricomponne il mercato interno in vista del risiko europeo

di Marco Moussanet



SELEZIONATI PER TE



MONDO
La Bce a sorpresa taglia i tassi e porta il Qe a 80 miliardi



FINANZA & MERCATI
Bpm-Banco: domani cda decisivi per la fusione. I titoli volano: la Borsa scommette sul si



MONDO
Ecco cos'è la stagnazione secolare e perché ci farà del male

Lascia il primo commento a questo articolo

Scrivi il tuo commento

Accedi

Regis

Entra nella community per lasciare un commento

Leggi [Termini e condizioni](#)

Leggi [Regole della Community](#)

Invia

Permalink

<http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2016-03-10/bankitalia-stop-soglia-zero->

Tutto su Finanza e Mercati?

Mi piace 1,7 mila

I PIÙ LETTI

OGGI CONDIVISI VIDEO FOTO MESE

- 1** **Terrore a Bruxelles, bombe in aeroporto e metro: almeno 26 morti - Il Sole 24 ORE**
- 2** **Attentati a Bruxelles, il fallimento dell'intelligence europea - Il Sole 24 ORE**
- 3** **Salvini a Bruxelles: «Stavo per imbarcarmi». Massima allerta a Fiumicino - Il Sole 24 ORE**
- 4** **Canone Rai, chi non ha un televisore lo può «certificare» entro il 30 aprile - Il Sole 24 ORE**
- 5** **Apple lancia il nuovo iPhone SE e l'iPad Pro da 9,7 pollici. Giù i prezzi - Il Sole 24 ORE**

SHOPPING24



-61,00€

€ 159,00

Iva Inc.
La Settimana Fiscale
Rivista fiscale numero uno in Italia. Da oggi...



€ 119,00

Iva Inc.
Guida Alla Contabilità E Bilancio
La rivista del Sistema Frizzera 24 su...

DA NON PERDERE

[Commenti&Inchieste](#) [Video](#) [Foto](#) [I più letti](#) [Il meglio dai blog](#)

Quotidiano politico economico e finanziario ▫ Fondato nel 1865

SEGUI SU:

CERCA

KEYWORD:

GRUPPO24ORE	SEZIONI	CANALI	STRUMENTI	SERVIZI	LINK UTILI
Sito corporate	Italia	Moda24	Stream24	Argomenti del Sole	AfricaTimesNews
Contatti	Mondo	Motori24	Blog	Versione digitale	Il Gastronomo
Redazione online	Norme&Tributi	Luxury24	L'Esperto Risponde	Banche Dati	AGI China24
Professioni e Imprese 24	Finanza&Mercati	Viaggi24		Newsletter	Guida Affari
Formazione e eventi	Impresa&Territori	Casa24plus		RSS	Pagine Gialle
Radio 24	Nova24 Tech	Salute24		Meteo	Pagine Bianche
Il Sole 24ORE Finanza	Plus24 Risparmi	ArtEconomy24		iPad	Tutto Città
Il Sole 24ORE P.A.	Commenti&Inchieste	Job24		Finanza & Mercati per iPad	Audiweb
Radiocor	Strumenti di Lavoro	Shopping24		La Vita Nòva	OPA
24 ORE Cultura	English Version	America24		Abbonamenti	El Economista
Eventiquattro		Sanità24		Assicurazione.it	SOS Tariffe
System24 Pubblicità		Quotidiano del Fisco		Tutti i servizi	Confronta conti
Back To Work 24		Quotidiano del Diritto		Pubblicità Tribunali e P.A.	Genertel
Informativa estesa sull'utilizzo dei cookie		Quotidiano del Lavoro			La Nuvola Italiana
		Quotidiano Enti Locali & PA			RetImpresa
		Quotidiano Edilizia e Territorio			
		Quotidiano Condominio			

MANIFESTO PER LO SCIOPERO DELL'ACQUISTO DI PRODOTTI FINANZIARI E RACCOLTA FIRME PER LEGGE A TUTELA DEL RISPARMIO

Lo sciopero dell'acquisto di prodotti finanziari: negli ultimi 12 anni abbiamo assistito a un crescendo di scandali finanziari; per citarne alcuni: Bond argentini, Parmalat, Cirio, Giacomelli, MPS, Lehman Brothers, Banca Etruria, Cariferrara, Banca Marche, Cassa di Risparmio di Chieti, Banca Popolare di Vicenza, Veneto Banca. Nessuno ha lavorato per evitarli: in tutti questi casi i risparmiatori hanno perso il loro denaro, non per colpa dei rischi normali e propri di un prodotto finanziario, ma perché qualcuno ha truccato le carte e ha tenuto condotte illegittime, mentre qualcun'altro non hanno controllato per evitare che ciò avvenisse.

I piccoli risparmiatori non sono il parco buoi della finanza. Se la logica è mantenere l'attuale mercato finanziario, dove il piccolo risparmiatore perde sempre, allora è giunto il momento che le Associazioni dei consumatori chiedano con forza ai cittadini di smettere di comprare qualsiasi prodotto finanziario, sino a quando non sarà emanata una legge che tuteli davvero il risparmio. È tempo di applicare concretamente il principio di votare anche con il portafoglio.

La scrivente associazione avvierà una campagna di raccolta firme per proporre una legge che contenga **5 regole non più rimandabili**, a tutela dei piccoli risparmiatori:

- 1. Sanzioni penali e risarcitorie chiare, rapide ed effettive per i manager e i "controllori"** che contribuiscono a questi crack, anche ampliando le ipotesi di sequestri preventivi: quasi sempre, nei casi di default, è stata esclusivamente la cattiva gestione degli Amministratori e l'incapacità dei controllori Bankitalia e Consob, a cagionare il danno ai risparmiatori e non certo le oscillazioni di mercato.
- 2. Introduzione nella prima pagina del prospetto informativo di ogni prodotto, di una distinzione chiara e semplicissima fra titoli rischiosi e titoli che lo sono meno** (ad es. una scala da 1 a 10, oppure un semaforo con i suoi tre colori): i prospetti informativi incomprensibili tante pagine, dove le banche scrivono di tutto, sono un'arma contro i risparmiatori. Occorre imporre, per legge, all'inizio del prospetto, una distinzione chiara e comprensibile fra titoli rischiosi e titoli che lo sono meno.
- 3. Introduzione di corsi di educazione finanziaria** che formino le persone che vogliono fare investimenti per prodotti finanziari a rischio medio alto. La norma deve imporre che, chi non ha frequentato uno di questi corsi, non può, per legge, comprare titoli rischiosi: per guidare un'auto la formazione è obbligatoria, anche comprando prodotti finanziari ci si può "schiantare".
- 4. La proprietà di Bankitalia** non deve più essere delle banche ma deve essere del Ministero dell'Economia: il controllore non può esser di proprietà dei controllati.
- 5. Separazione fra le banche commerciali normali e le banche d'affari**, di investimenti, sulla scorta del Glass – Steagall Act: questo, per evitare che il fallimento dell'intermediario d'affari possa comportare altresì il fallimento della banca tradizionale: in questo modo, si impedisce, di fatto, che l'economia reale sia direttamente esposta al pericolo di eventi negativi prettamente finanziari. Dopo l'introduzione del "salvataggio interno" è una norma di civiltà; i correntisti non possono pagare le avventure finanziarie della banca.



**SENATO DELLA REPUBBLICA
VI COMMISSIONE FINANZE E TESORO
INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI BANCARI E FINANZIARI,
IL SISTEMA DI VIGILANZA E LE RISOLUZIONI DELLE CRISI
RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

Asso-Consum è un'associazione di consumatori riconosciuta con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 2010, che opera su tutto il territorio nazionale sin dal 2002, ed è presente in tutte le regioni italiane con proprie sedi e responsabili, oggi vanta al suo attivo oltre 65.000 associati e 350 professionisti accreditati.

L'attività della associazione si è notevolmente intensificata in questi anni e, a seguito dello sviluppo del proprio organigramma interno, ha prestato sempre più assistenza sul campo per fornire in primo luogo un migliore orientamento sui diritti e doveri dei consumatori, fornendo consulenze mirate nei settori: del credito e risparmio, della contrattualistica, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità, del turismo, dell'ambiente, della alimentazione e della privacy e se necessario anche procedendo ai mezzi di tutela giudiziali ed alternativi.

In particolare nel settore del credito e del risparmio, negli ultimi anni sono stati incentrati gli sforzi nelle attività di prevenzione a tutela dei consumatori, soprattutto attraverso gli incontri che Asso-Consum organizza sul territorio nazionale con i cittadini. Periodicamente nei piccoli centri urbani l'associazione fornisce informazioni, orientamenti, formazione di base in ambito bancario e finanziario a tutti i partecipanti, ma anche azioni legali di classe e a difesa dei singoli interessi colpiti dagli abusi del sistema bancario e finanziario.

Ringraziando dell'opportunità concessa dal Presidente della Commissione Finanze del Senato, con questa breve relazione si cercherà di riassumere le problematiche più frequenti riscontrate dalle testimonianze rese sul territorio dai nostri associati.

LA GOVERNANCE DELLA BANCHE ITALIANE

Frequentemente riscontriamo nel nostro Paese gestioni a dir poco scellerate delle imprese bancarie e finanziarie, anche di quelle con forma diversa dal Credito Cooperativo o Popolare, svolte da amministratori privi delle adeguate e necessarie capacità professionali per la gestione di una simile attività, in danno alla compagine sociale, ma anche, e soprattutto, degli azionisti/obbligazionisti e della stessa clientela.

La gestione delle imprese bancarie, che dovrebbe essere improntata sulla solidità e continuità di impresa, riserva, come tristemente noto nelle recenti cronache, una scarsa attenzione ai crediti deteriorati, con prevalenza degli investimenti facili, e ad alto rischio finanziario. Tali scelte degli amministratori, sono il risultato di gestioni sempre più lontane dalla nozione classica di banca, ovvero di raccolta di denaro tra il pubblico e suo reinvestimento, e visto che da anni si discute di procedere alla scissione degli oggetti tra banche d'affari e commerciali, ma che invece si continua a rinviare.

In quest'ottica, da un'indagine della Banca d'Italia post legge 231/02, che si allega, a seguito delle modifiche di gestione interna, alcuni istituti, interpretando non correttamente la norma, hanno riposto

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



ASSO-CONSUM

nel amministratore delegato la responsabilità gerarchica del sistema dei controlli, ponendo il responsabile della gestione dei rischi, alle dirette dipendenze degli amministratori.

In questo contesto, emerge la totale mancanza di autonomia e terzietà degli organi di controllo del rischio interno, che si ritrovano, fin troppo ossequiosamente, ad accompagnare le decisioni degli organi di amministrazione, senza alcun potere di veto.

Taluni istituti, addirittura, spingendosi ben oltre, sono arrivati a creare addirittura organi di controllo interno, nonostante le indicazioni regolamentari prevedessero la creazione di un organo esterno all'impresa.

In tema di capacità dell'amministratore di un Istituto di credito, il Testo Unico Bancario richiede il solo requisito della onorabilità, ma tale principio insieme con le responsabilità societarie, non è più in grado di assicurare un approccio consapevole e responsabile degli amministratori alle proprie scelte gestionali, che ora devono essere necessariamente aumentate, anche con precisi requisiti di professionalità.

Le cronache da tempo ci raccontano di esempi disastrosi nella gestione di imprese bancarie, nella concessione di prestiti, anche quando queste non sono organizzate sotto forma di Banche di Credito Cooperativo o Popolare; tristi precedenti che, nonostante tutto, non hanno comportato alcuna presa di coscienza da parte del legislatore, che si è sempre sforzato sempre di "tamponare" la ferita, senza però mai concretamente guarire il malato.

In conseguenza della mala gestione degli amministratori, oggi si contano ben 19 istituti di credito sottoposti a commissariamento!

Nonostante il ricorso a tale "rimedio" sono sempre più frequenti i casi in cui dimostra tutta la sua inefficacia. Ne è una chiara conferma il lungo elenco di richieste di prolungamento delle procedure, pubblicato sul sito della dell'Organo di Vigilanza che, quando interviene, scorge problematiche interne ancora più gravi, di quelle rilevate in seno alle ispezioni, non riuscendo più a "gestire" la crisi in modo rapido ed efficace.

In presenza di una tale tendenza, ci si dovrebbe interrogare sulla reale efficacia dell'attuale sistema di vigilanza, che si conferma, ancora oggi, inadatto a fungere da reale garante del sistema.

A fronte di sempre più frequenti di problematiche di *mala gestio* da parte degli amministratori, l'intervento degli Organi di Vigilanza si rilevano sempre più inadatti ed intempestivi, con approcci poco incisivi, ed orientati più alla salvaguardia della operazioni già compiute, piuttosto che a bloccarne gli effetti.

Urge quindi l'introduzione di sistemi di vigilanza più rapidi ed efficaci, un irrigidimento delle condizioni per la nomina degli amministratori bancari e, in ultimo, procedere all'inasprimento delle sanzioni civili e penali degli amministratori.

LA GESTIONE DELLA CLIENTELA BANCARIA

In quest'ottica risulta necessaria una distinzione fra la gestione della clientela bancaria da quella finanziaria. Sebbene entrambe stiano man mano allontanandosi dalla originaria concezione classica, in conseguenza delle nuove tecnologie e dell'adeguamento delle disposizioni in materia, che consentono oggi alla clientela di disporre sempre più di servizi bancari e finanziari a distanza, cioè senza i necessari "controlli" degli addetti dell'istituto, tale tendenza potrà rappresentare un grave rischio per il futuro della clientela bancaria e finanziaria, specie di quella inesperta.

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



Se infatti da un lato con le nuove tecnologie la regolamentazione è attenta nell'introdurre sempre più documentazione pubblicitaria di trasparenza, ante e post sottoscrizione, dall'altro assistiamo a fenomeni frequenti di soggetti che non leggono più di una due pagine, sottoscrivendo prodotti assolutamente inadatti a rispondere alle loro reali esigenze.

Se in tale ambito gli operatori allo sportello arrivavano a condizionarne sensibilmente le scelte, snaturando il ruolo di "educatori", in una vera e propria attività di "vendita", dall'altro inconsapevolmente dirigono l'attenzione del cliente sulle caratteristiche del prodotto.

Numerose ricerche confermano una carenza di formazione in materia bancaria e finanziaria nella popolazione adulta rispetto agli standard europei. A fronte di questa carenza la nostra associazione, da anni, si è fatta promotrice in tal senso rendendosi parte attiva nei progetti ABI finalizzati alla divulgazione dei principi più elementari in materia finanziaria in favore delle famiglie. Nonostante ciò, i risultati di tali esperimenti confermano che la popolazione adulta, si dimostra sempre molto restia ad apprendere nozioni di base sui prodotti bancari e finanziari.

D'altro lato la formazione degli operatori allo sportello è altrettanto fondamentale, ma solo se questa è rivolta sull'informazione alla clientela, piuttosto che alla semplice vendita di prodotti, proprio su quanto previsto dalla normativa vigente, ma quotidianamente ignorata.

Non a caso, in materia di intermediazione finanziaria, la regolamentazione MIFID individua in talune fasi dell'intermediazione di prodotti di investimento, l'obbligo della consulenza dell'intermediario. Inoltre nella direttiva n. 2014/17/UE impone la consulenza ai consumatori nell'ambito della concessione dei mutui ipotecari. Entrambe le tipologie già evidenziavano prassi di assistenza pre e post contrattuali, perché allora regolamentarle ulteriormente?

La risposta risiede nella gestione allo sportello dei prodotti bancari e finanziari, come una vendita diretta di servizi, affatto incentrata sulle reali esigenze della clientela, ma alla raggiungimento dei budget imposti dai vertici per la massimizzazione dei profitti. Si assiste oggi all'apertura di molteplici rapporti per la gestione ad esempio dei pagamenti dei singoli prestiti in essere, alla sottoscrizione di diverse forme di deposito titoli per la gestione dei prodotti di investimento. Assistiamo alla sottoscrizione di polizze vita o titoli emessi dallo stesso istituto lasciati in garanzia per la concessione di prestiti inadeguati addirittura per rendimento a garantire la copertura degli interessi corrisposti nel prestito.

Tali prassi comportano gravi ripercussioni in termini di costi sulla clientela, pratiche dissuasive dal disinvestimento o dalla chiusura, se non di vero e proprio ostruzionismo burocratizzato.

Si assiste ad una risposta alla domanda di servizi bancari del tutto non rispondente alle richieste del mercato, convogliando risorse alle nuove tecnologie per ridurre i costi degli sportelli, circostanze queste che portano taluni istituti da una parte a realizzare programmi di educazione informatica degli adulti, per avvicinarli all'utilizzo di tali strumenti, e dall'altra a scoraggiare l'utilizzo dello sportello riducendo gli orari di apertura e diminuendo il personale. Si assiste alla introduzione di sistemi di pagamento sempre più tecnologici ed evoluti per rendere maggiori servizi alla clientela, non sempre di facile utilizzo e non esenti da rischi in termini di sicurezza, esponendo il fianco a frodi informatiche.

Si assiste ancora alla erogazione di prestiti personali sempre più condizionati dal pagamento di onerose commissioni o al rilascio di costose garanzie accessorie, quali polizze assicurative riconducibili al medesimo gruppo, spesso imposte a copertura di rischi improbabili in capo al richiedente, ed ancora la

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



concessione di prestiti con sottoscrizione di pegno su titoli, anche inadeguati e inappropriati, in evidente regime di conflitto di interesse, non pubblicizzato.

Si segnala quindi a codesta Commissione come il tema della *gestione della clientela allo sportello* sia un tema centrale da affrontare con urgenza. In questo ambito scarso è l'apporto degli organi di vigilanza, che nonostante le molteplici segnalazioni da parte delle associazioni, non pongono in essere alcuna concreta ed efficace misura di contrasto al fenomeno, continuando ad avallare tale situazione.

LE ANOMALIE NEI CONTRATTI DI CONTO CORRENTE, PRESTITO E MUTUO

In tema di conto corrente, poco noto, per non dire sconosciuto alla clientela, risulta essere il "CONTO DI BASE", servizio assai utile visti i costi di gestione dei conti correnti in Italia. Oltre a non essere adeguatamente pubblicizzato al pubblico, risulta essere una vera e propria chimera per i consumatori in conseguenza delle limitazioni economiche di accesso imposte dai regolamenti e dal silenzio da parte degli istituti, così come per le piccole e medie aziende in difficoltà, rappresenterebbe una vera e propria necessità per ottemperare agli adempimenti fiscali. Alla richiesta di apertura segue sempre un rifiuto per i motivi più disparati ed insensati.

Sempre in tema di conto corrente, anche la trasferibilità dei rapporti è ancora molto poco diffusa. Se da un lato in Europa hanno fatto un plauso alle misure relative alle surroghe e alle rinegoziazioni dei mutui, non possiamo non sottolineare che ad un anno dalla introduzione delle misure straordinarie per il trasferimento del conto corrente e degli addebiti diretti e bonifici continuativi per il definitivo recepimento della normativa SEPA, ancora di rado gli istituti provvedono ad informare adeguatamente il consumatore.

Tutto ciò, nonostante la misura sia stata adottata con legge, ancora oggi risulta mancante il decreto attuativo tecnico da parte del MEF.

Se da un lato l'avvio di tale misura rappresenta un passo utile verso una maggiore concorrenza del settore e nella fruizione di un servizio essenziale, la sua mancata e corretta attuazione rappresenta una grave lacuna verso la piena concorrenza.

In tale ambito gli istituti spingono per il mantenimento del cliente nei contratti già in essere, poiché il cliente fidelizzato tende a conservare il rapporto, senza fare eccezioni.

Segnaliamo però che in questo ambito bisogna osservare le variazioni unilaterali delle condizioni, non solo dei costi, ma anche dei tassi di interesse, nonostante le disposizioni in materia, vietino in taluni contratti di durata la variazione dei tassi, questi inesorabilmente variazione a discrezione degli istituti e in violazione delle leggi e dei regolamenti disposti dal Testo Unico Bancario, specie per i clienti affidati, che siccome "esposti" e nell'impossibilità di procedere nell'immediato al rimborso, non hanno potere contrattuale per contrastare le modifiche unilaterali compiute dal creditore.

Sul punto c'è molto da fare, così come per il caso delle revoche "silenti", che gli istituti applicano quotidianamente ai clienti in difficoltà finanziarie, impedendo da un lato l'utilizzo degli affidamenti a suo tempo concessi, e dall'altro trasformandoli in forzosi piani di rientro riducendo di volta in volta l'accordato o semplicemente "prorogando" un affidamento "a revoca", in uno a "scadenza".

Alla data di scadenza imposta, in caso di mancato rientro dalle esposizioni, pretendono dai correntisti tassi "extrafido" mai convenuti, in alcuni casi persino superiori alle soglie antiusura della categoria, fenomeno tristemente diffuso, che genera ingenti introiti, in danno dei clienti affidati.

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



ASSO-CONSUM

Infatti, per effetto del D.L. 70/2011 e trasformazione del metodo di calcolo dei tassi soglia antiusura, la Banca d'Italia in concerto con il Ministero dell'Economia ha ritenuto opportuno prevedere una ulteriore categoria creditizia relativa agli "*Scoperti senza affidamento*", che non dovrebbe nemmeno essere ritenuta una categoria creditizia poiché, in tal caso, il credito erogato risulterebbe involontario ed occasionale. Categoria invece che da quel momento gli istituti utilizzano in rapporti affidati per imporre l'applicazione di onerosissimi tassi "extrafido" o nei rapporti sospesi o con "revoche silenti", che risulterebbero invece ampiamente superiori ai limiti di legge, se rapportati alla categoria originaria delle "*Aperture di credito in conto corrente*".

Nonostante la legge n. 2/2009 sembrava aver fugato ogni dubbio sulla illegittimità delle commissioni di massimo scoperto, le banche, imperterrite, a seguito della Legge 2/2012 ed all'introduzione del novato art. 117bis D.lgs 385/93, hanno posto in atto immediate contromisure, sotto certi aspetti ancora più onerose delle precedenti. E' così oggi, le commissioni di affidamento, consentono agli istituti di pretendere dai correntisti oneri aggiuntivi anche in assenza di un reale utilizzo delle somme affidate da parte dei correntisti, in aggiunta agli interessi maturati ed indipendentemente dall'effettivo prelevamento di somme. Si assiste così alla generazione di saldi negativi, senza che il correntista abbia prelevato un centesimo, innescando per effetto di tale clausola, anche un duplice addebito delle commissioni di affidamento alle quali vanno ad aggiungersi quelle di istruttoria veloce, calcolate sugli sconfinamenti.

Così in tema di conto corrente è fondamentale iniziare a pensare ad un sistema per il trasferimento oltre che dei conti correnti, anche degli affidamenti, per favorire finalmente la concorrenza in tale mercato.

In tema di prestiti, se dal un lato abbiamo rilevato con le surroghe un formale miglioramento del mercato dei mutui in termini di condizioni, nei prestiti personali registriamo una pressoché totale convenzione di contratti a saggio fisso, ai quali si aggiungono oneri di intermediazione, costi assicurativi ed di istruttoria, che tutti insieme generano tassi effettivi superiori ai limiti di legge, oneri che gravano sulla rata convenuta, con ripercussione sul reddito disponibile del consumatore.

Vi è anche in questo ambito la necessità di procedere ad una puntuale riforma, allargando il sistema delle surroghe anche a tali contratti, non solo in termini di trasparenza, come da anni prova l'Europa. Consentire il trasferimento di un contratto di finanziamento personale favorirebbe la "concorrenza" e darebbe ai consumatori quel potere contrattuale necessario per spuntare condizioni economiche più vantaggiose.

In tema di mutui, Vi è da segnalare a codesta Commissione l'alterazione del parametro EURIBOR ad opera di alcuni istituti facenti parte del paniere. Dopo due anni dall'accertamento della sua manipolazione, da parte dell'Antitrust Europeo, comunicato stampa che si allega, non è ancora possibile, ad oggi, avere informazioni sul contenuto di tale provvedimento. Tale comportamento a dir poco "omertoso" e rappresenta una grave limitazione del diritto di difesa dei consumatori, ed in particolare di tutti quei mutuatari che hanno dovuto far fronte al pagamento delle rate di mutuo a tassi superiori a quelli convenuti. In merito si auspica un fattivo intervento da parte di questa Commissione al fine di consentirne la immediata divulgazione del documento.

Sempre in tema di mutui, oggi con la prassi diffusa di riparametrazione dei contratti all'Euribor con la contestuale comparsa di tassi negativi a seguito del QE avviato dalla BCE (cfr. Euribor a Tre mesi

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



lettera negativo sin da Aprile 2015), assistiamo al generalizzato addebito di tassi nominali superiori da parte degli istituti di credito, che stanno provvedendo ad applicare il corretto parametro. Anche su tale tematica si rimanda l'attenzione alla circolare della Banca d'Italia del novembre 2015, che si allega, con la quale gli istituti vengono invitati ad applicare esattamente il parametro convenuto in contratto, per sensibilizzare, questa Commissione sull'argomento.

LA CONCESSIONE DEI FINANZIAMENTI E MUTUI AI CONSUMATORI

La concessione dei finanziamenti ai consumatori dai dati ABI è in leggera ripresa, tuttavia tale crescita è diversa a seconda dei comparti finanziati, che in materia di credito ai consumatori coincide più con la necessità di consolidare le posizioni già in essere, piuttosto che favorire l'accesso al credito di nuovi clienti.

In questo ambito si sottolinea come la fase di concessione dei prestiti sia connaturata da una non corretta verifica delle esigenze della clientela, e dalla necessità degli istituti di concedere il finanziamento solo dietro rilascio di ampie garanzie: personali e reali, e sottoscrizione di ulteriori contratti collegati, inutili e generanti ingenti costi.

Se da un lato, tale necessità è giustificabile per gli istituti sotto il profilo del controllo del rischio, dall'altro impedisce ai consumatori ulteriore accesso al credito nonché forza contrattuale nelle successive fasi del contratto, cui in assenza di garanzie e per la molteplicità di contratti in essere, difficilmente riescono a disimpegnarsi senza ulteriori oneri, penali o commissioni, anche dei contratti collegati, non solo, ma impegnando maggiormente il reddito disponibile, ricadendo così nel noto fenomeno del sovra-indebitamento.

Sono state accertate dall'IVASS prassi commerciali diffuse volte al mancato rimborso dei premi assicurativi dei prestiti anticipatamente estinti o, ancora, l'imposizione di spese di gestione legate alla chiusura dei rapporti di conto corrente, accesi al solo fine di pagare le rate dei prestiti od ancora dall'Arbitro Bancario Finanziario in tema di restituzione delle operazioni sconosciute e/o fraudolente. Nell'ambito della concessione di prestiti assistiamo alla richiesta di un merito creditizio sempre più spropositato in ogni richiesta di finanziamento, attraverso la necessità dei richiedenti di avere immacolate situazioni nei "sistemi di informazioni creditizie".

Con l'avvento delle procedure obbligatorie di verifica del merito creditizio introdotte dal D.lgs 141/2010, a seguito dei recepimenti comunitari, i sistemi di informazioni creditizie vogliono ampliare i dati in loro possesso, da "riferire" agli istituti e ai loro partecipanti.

Così, recentemente hanno richiesto al Garante della Privacy di detenere dati di altri comparti del consumo, quali quello telefonico e delle utenze, senza parlare che dal 2006, avevano già ottenuto la possibilità di inglobare i dati dei registri pubblici.

E' una dinamica inaccettabile, poiché tali Sistemi, lungi dall'essere fedeli e rappresentativi della realtà dei rapporti, detengono dati comunicati da soggetti privati e detenuti da soggetti privati, senza un reale sistema preventivo di controllo e verifica. La conservazione di un mancato pagamento di una fatturazione di un telefono mai richiesta o mai recapitata, potrà così comportare in futuro, la mancata concessione di un prestito.

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



Ed inoltre importante segnalare il caso dei finanziamenti rigettati, senza che i soggetti siano effettivamente iscritti nei Sistemi di Informazione Creditizia, ovvero di quei rifiuti derivanti dal c.d. credit scoring od ancora rinvenuti dai dati storici detenuti dagli stessi istituti.

Il primo fenomeno è legato alla regolamentazione interna che permette ai sistemi di informazione creditizia di “marchiare” ogni iscritto con un numero identificativo in base al suo merito creditizio a seconda degli eventi storici iscritti nel proprio profilo e che si aggiorna via via. Tale metodo impedisce a qualunque individuo, anche se fuori dai termini di conservazione di dati, di non accedere al credito per effetto di un punteggio negativo, in totale spregio dei diritti di riabilitazione riconosciuti dalla nostra Costituzione.

Il secondo è un fenomeno che si sta espandendo in tutto il sistema del credito, ormai con il lungo decorso della tecnologia, gli istituti di credito conservano i dati dei clienti anche successivamente alla chiusura dei rapporti, anche per 10 anni, continuando a detenere dati di precedenti prestiti e il loro svolgimento, dati che dovrebbero invece essere cancellati, ai sensi del D.lgs 196/03 e per effetto della piena conclusione del contratto, che fa cessare ogni autorizzazione al trattamento, viceversa continuano ad essere utilizzati dagli uffici di valutazione del merito per rigettare le richieste.

Trattasi anche in tale ambito di un sistema ancora molto fallace, che mira a schematizzare sempre più il consumatore a discapito della fiducia, dei redditi o delle garanzie degli interessati, che lungi dal rappresentare il soggetto, non potrà che comportare, nel breve periodo, un inesorabile calo nella concessione dei prestiti e nel lungo periodo l'integrità dei mercati, nella concessione di prestiti a livelli di rischio sempre maggiori.

IL SOVRAINDEBITAMENTO E LA LEGGE SULL'USURA

Il legislatore ha ridotto la portata della disciplina sull'usura, rendendola quasi inapplicabile ed in parte nociva per le stesse vittime. Nell'attuale schema potrà comportare, nei prossimi anni, gravi conseguenze ai consumatori e alle PMI.

Da un lato la disciplina era stata pensata per imporre un tetto massimo oltre il quale gli interessi dovessero sempre ritenersi illeciti. A seguito di variazioni e norme di interpretazione autentiche tale disposizione è stata via via minata nella sua fondamento, aumentando il criterio di applicazione dei tassi dal 50% al 25% + quattro punti, per poi adottare, tramite regolamenti, apposite categorie creditizie, su comunicazione degli stessi intermediari.

Questa associazione ha inviato richieste di chiarimenti alla Banca d'Italia e al Ministero dell'Economia volti a comprendere come mai le medie trimestrali, fossero in alcuni casi sempre uguali al centesimo di punto, senza ricevere risposta, trattasi di una grave anomalia, se si pensa che tale tasso medio consegue alle comunicazioni di 57 diversi istituti di credito.

A fronte delle “rilevazioni” della Banca d'Italia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze rende noti i tassi medi per categorie ed operazioni omogenee ed ancora, una volta l'anno, comunica le categorie creditizie. Non mancano “categorie creditizie” sempre più diversificate, che non hanno nemmeno base su una vera e propria raccolta (v. categoria “Altri finanziamenti alle imprese e alle famiglie”) o basata su prestiti effetto di accordi tra le parti, come nel caso degli scoperti, o come, ante 2009, per la separata indicazione delle commissioni di massimo scoperto.

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



Trattasi di una regolamentazione molto discussa, emanata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia, non pienamente recepita dalla stessa magistratura da numerose pronunce della Suprema Corte di Cassazione.

Oggi, a fronte di un "costo del denaro" prossimo allo zero, nonché di operazioni di rifinanziamento marginale, che offrono agli istituti richiedenti addirittura una remunerazione in termini di interesse, assistiamo inspiegabilmente a tassi soglia prossimi al 25% (v. scoperti senza affidamento 24,22% credito revolving 24,44%): trattasi di condizioni inconcepibili, nemmeno se si considerano "prestiti" ad alto rischio.

Sempre più in voga fra gli istituti è la prassi di applicare gli stessi "tassi soglia" previsti in materia di usura per remunerare il ritardo nel pagamento dei debitori, ossia, nella fase patologica di difficoltà dei debitori in contrasto con quanto prescritto dall'art. 644 III comma c.p..

In tali situazione e con tali modalità il soggetto in difficoltà creditizia per aver mancato il pagamento di una rata del prestito, subisce una vera e propria "spallata" verso la risoluzione anticipata del contratto e la sofferenza. Con questo meccanismo, si porta la clientela inevitabilmente ad un sovra indebitamento.

Non v'è chi non veda, che chi possiede una carta di credito revolving in appena un anno su 1.000 euro paga 272 euro di interessi, così raddoppiando in appena tre anni e mezzo il capitale ottenuto.

Se da un lato su tale argomento il consumatore dovrebbe essere adeguatamente istruito, dall'altra la determinazione delle soglie antiusura dovrebbe essere prontamente rivista.

Non è più ammissibile che siano gli intermediari a comunicare i dati alla Banca d'Italia e sussistano divari così ampi tra il costo del denaro e i "tassi soglia" antiusura.

Il legislatore, con la legge n. 24/2001, ha pensato bene di individuare quale elemento cardine per la fattispecie di reato, il momento in cui gli interessi sono stati convenuti indipendentemente dal momento del loro pagamento.

Con tale norma si è reso ancora più difficile il compito degli inquirenti di punire tale reato, con la conseguenza che, se un soggetto aveva sottoscritto un tasso di interesse in linea con le "soglie" dell'epoca della sottoscrizione, successivamente, in virtù di tale disposizione, poteva percepire interessi anche maggiori, senza che ciò costituisse reato.

Questa è un'altra anomalia che, insieme con il disconoscimento dell'accesso ai fondi di Stato alle persone fisiche, costituisce un evidente limite alla emersione degli illeciti, che nemmeno la recente legge n. 3/2012 ha risolto.

In un tale contesto normativo, si creeranno evidenti storture, poiché si segnala, che con la recente crisi economica e la successiva fase in cui gli istituti non hanno concesso nuova credito, molti anche solo per sopravvivenza, si sono rivolti a soggetti non autorizzati per ottenere credito, che hanno ovviamente approfittato del loro stato di bisogno e del contesto normativo.

Sebbene sarà fermamente perseguito da questa associazione in ogni caso, ogni illecito, favorendo la denuncia degli autori da parte delle vittime, perché questi soggetti non rimangano impuniti, si auspica in una immediata modifica delle disposizioni richiamate, anche per favorire un mercato del credito più sano e meno instabile, volto in primo luogo ad evitare il sovra-indebitamento delle famiglie e delle imprese.

L'INTERMEDIAZIONE DEI PRODOTTI FINANZIARI

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



In materia di strumenti di investimento gli istituti di credito agiscono con la clientela sotto molteplici vesti, tuttavia questa associazione ritiene sufficiente soffermarsi sulla intermediazione finanziaria con la clientela nei prodotti di investimento.

In tale ambito le anomalie partono dalla mancato rispetto della normativa MIFID in materia di adeguatezza ed appropriatezza, che negli istituti di credito nostrani seguono ormai da anni e che la CONSOB non persegue con pronta convinzione.

Con la direttiva MIFID il legislatore europeo ha imposto agli intermediari una verifica delle esperienze dell'investitore e delle sue propensioni al rischio, tali regole adottate sin dal 2007, non hanno ancora oggi avuto piena attuazione.

Frequenti sono i casi di compilazione della documentazione necessaria solo successivamente alla vendita alla clientela dell'investimento "del momento", senza che l'investitore abbia avuto modo non solo di esprimersi sulle sue reali capacità di comprensione della rischiosità dei prodotti, ma anche che l'investimento sia davvero utile alle sue esigenze.

Assistiamo alla compilazione di moduli e questionari in materia di "Profilatura", predisposti dagli stessi intermediari ed che per ammissione della stessa autorità di vigilanza, sono inadeguati a rispondere alle prescrizioni di legge, perché troppo schematici e incompleti.

Questa associazione non è ultima ad assistere investitori truffati per la sottoscrizione di prodotti di investimento rischiosi alla loro prima esperienza di investimento e che nemmeno alla sottoscrizione avevano compreso la assoluta rischiosità del titolo, poiché rassicurati del contrario dai funzionari preposti.

Trattasi di un fenomeno assai frequente che, anno dopo anno, continua a ritornare alle cronache ed è comune ad una miriade di intermediari finanziari.

Tale fenomeno si aggrava ancor di più quando la proposta di investimento viene fatta dagli intermediari in regime di conflitto di interessi e se l'investimento è collegato ad un prestito o ad finanziamento, i cui fenomeni più rilevanti hanno evidenziato anche false prospettazioni di rendimento.

I recenti scandali dei quattro istituti soggetti alla procedura di risoluzione anticipata hanno posto l'attenzione su tale argomento, che sembra essere ancora più esteso di quanto si possa immaginare. Se da un lato la prossima normativa europea sposterà le tutele iniziali alla fase di progettazione di prodotti investimento, rende prioritario attenzionare ancor di più il Parlamento su tale evidente problematica e sulla gravità delle situazione, dall'altro il deficit informativo risiede nell'attività di consulenza e nell'educazione della popolazione adulta.

Questa associazione, come molte altre, insieme all'ABI, alla Banca d'Italia e alla CONSOB sta tentando ogni strada per coinvolgere la popolazione adulta sul tema, sensibilizzandola ad una maggiore attenzione e apprendimento, con risultati ancora scarsi e privi di adeguato riscontro.

Emerge quindi la necessità di spostare l'attenzione sui ragazzi ancora nell'età scolare, con l'istituzione di un programma specifico nei percorsi scolastici di primo e secondo grado.

Per gli adulti, invece, è forse giunto il momento di pensare all'istituzione di una apposita "patente per l'investitore".

Tale soluzione, già stata adottata in taluni altri Paesi dell'Unione, serve principalmente a delegare ad un terzo soggetto la valutazione dell'investitore sia sotto il profilo dell'esperienza in materia che in quella

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



della propensione al rischio d'investimento, con una valutazione avulsa da conflitti di interesse, che inevitabilmente ricadono sugli intermediari.



LA GESTIONE DELLE SOFFERENZE

Una riflessione sulle sofferenze bancarie a questo punto è d'obbligo. Il nostro Paese ha autorizzato sin dal 1999 con la legge 130/99, la cartolarizzazione dei crediti bancari, tanto che gli istituti di credito nel 2006, avevano preso la palla al balzo per diventare i primi in Europa per controvalore di titoli emessi.

Attraverso tale sistema però si è da un lato ridotto il gettito delle imposte in conseguenza degli sgravi fiscali riconosciuti, e dall'altro si è autorizzato il rinvio della risoluzione di tali sofferenze in futuro, "soluzione" questa che è stata addirittura presentata come panacea per le sofferenze bancarie dei quattro istituti di credito soggetti a risoluzione anticipata e con il loro conferimento nel gennaio 2016 alla REV Gestione Crediti Spa dei loro crediti deteriorati.

Tale metodica non è affatto una soluzione, ma un mero rinvio del problema, alle cronache sono ben noti i fallimenti di alcune delle società veicolo costituite nel 2000 da taluni istituti, poiché tale metodo era stato utilizzato come mero mezzo di sgravio fiscale e per il ritorno dei capitali investiti, tuttavia gli istituti hanno iniziato a disinteressarsi dal normale corso del rapporto ed incentrarsi per tali motivi sul prosieguo, avviando all'epoca ad esempio addirittura, partnership con agenzie immobiliari a livello nazionale per la liquidazione dei patrimoni dei debitori.

Con la cartolarizzazione dei crediti, si assiste ancora oggi alla impossibilità di avere un effettivo contatto con un responsabile della posizione, spesso perché la posizione viene assoggettata a numerose operazioni di cartolarizzazione e solo contabilmente rimane gestita dall'istituto di credito originario, lasciando le decisioni straordinarie alle società titolari, che per nulla si interessano del loro cliente, delle proprie esigenze e dei suoi diritti, situazioni che, ancora oggi, impediscono ad alcuni soggetti aventi prestiti cartolarizzati di ottenere sospensioni e/o rinegoziazioni delle loro posizioni.

Esistono debitori che spesso vengono invitati ad interrompere i pagamenti dai funzionari bancari, poiché una volta in sofferenza e con cartolarizzazione, possono risolvere la posizione con piani di rientro o a stralcio.

E' stato quindi istituito un percorso deleterio che non può più sorreggersi a lungo, non a caso proprio nella vicenda delle quattro banche oggetto di risoluzione anticipata, tali crediti in sofferenza sono stati valutati solo al 17,5% dei valori iscritti, contro una media nazionale del 44%.

Questa divergenza nasce proprio dal provvedimento EBA (*European Banking Authority*) del 21/10/2013 *Recommendations on asset quality review*, dove, al par.3, che a sua volta rimanda ai paragrafi 163 – 179 del *Final Draft ITS Included in EBA/ITS/2013/035*, si afferma che "...*forbearance measures consist of concessions towards a debtor facing or about to face difficulties in meeting its financial commitments (financial difficulties)*". A questo primo documento l'EBA ha fatto seguito con un secondo documento del 20/02/2014 intitolato *EBA Final draft Implementing Technical Standards*.

I citati documenti dell'EBA nascono da un'esigenza fondamentale: quella di creare un'effettiva armonizzazione/omogeneizzazione dei criteri di classificazione e rappresentazione dei crediti non performing e dei forborne credits, quali condizioni necessarie per poter avviare ed effettuare delle Asset Quality Review, su basi comparabili onde avviare l'Unione bancaria.

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



Se da anni la Banca d'Italia ci ha informato che le regole italiane per l'individuazione dei Non Performing Loans (da intendersi come il totale dei crediti deteriorati, vale a dire sofferenze, incagli, crediti ristrutturati e scaduti/sconfinati, secondo la precedente normativa di Vigilanza), siano state particolarmente severe. Perché siamo arrivati a dei fallimenti bancari per la non corretta valutazione dei crediti deteriorati? In Italia i crediti ristrutturati sono sempre stati considerati una categoria specifica dei NPL, per tornare in bonis dovevano essere tenuti sotto osservazione per almeno 2 anni e dovevano presentare pagamenti regolari: negli altri paesi europei i crediti ristrutturati vengono considerati performing e non presentano (come in Italia) un *probation period*. In tutti i paesi l'impairment di un'attività finanziaria comporta che questa cessi di maturare interessi; in Italia invece, al contrario, le posizioni deteriorate (eccetto le sofferenze) continuano a maturare interessi, fenomeno che ovviamente contribuisce alla crescita del totale dei NPL. Infine, la normativa italiana è stata sempre rigorosa nel c.d. effetto trascinamento, secondo il quale l'intera esposizione di una banca verso una controparte venga considerata automaticamente deteriorata anche se solo una o alcune delle operazioni poste in essere rispondono ai requisiti regolamentari; in altri paesi la scelta è rimessa alle banche, che possono decidere di deliberare impairment di una singola transazione e non di altre nell'ambito della stessa controparte. Come ha affermato il Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco (Convegno Iai del 10 settembre 2013), se le banche italiane usassero la stessa definizione di alcune banche estere il loro stock di NPL si ridurrebbe di circa un terzo, tagliando il loro *Gross NPL ratio* (che, stando a studi del Fondo Monetario Internazionale dell'ottobre 2012, si presenta decisamente superiore a quelli di banche di paesi concorrenti).

Tralasciando la reale portata dei crediti in sofferenza che spesso rappresentano posizione a credito dei clienti, casistica assai comune per i conti correnti affidati per le note nullità intrinseche, l'accumulo di tali posizioni, anche per il rallentato sistema economico, non può sorreggersi solo attraverso meccanismi economici standardizzati, ma attraverso un recupero delle posizioni deteriorate, con maggiore elasticità ed attenzione.

La definizione EBA dei *forborne credits* richiama il concetto di esposizioni ristrutturate (Circolare 272, Matrice dei conti – Cap2. “qualità del credito”) che definisce per “credito ristrutturato” “...le esposizioni per le quali, a causa del deterioramento delle condizioni economico-finanziarie del debitore, vengono modificate le originarie condizioni contrattuali (riscadenziamento dei termini, riduzione del debito e/o degli interessi) e si origina una perdita.” Le due classificazioni, comunque, non appaiono coincidenti, in quanto mentre per le “esposizioni ristrutturate” ciò che discrimina è la sussistenza di una perdita, nei *forborne credits* emerge il concetto di “concessione” garantita dal creditore al debitore. Altra sostanziale differenza tra le due definizioni sta nella previsione del tempo di permanenza: mentre le esposizioni ristrutturate possono rientrare nel portafoglio in bonis (previa delibera aziendale attestante l'avvenuto recupero delle condizioni di solvibilità del debitore e la mancanza di insoluti su tutte le linee di credito) solo dopo due anni, per i *forborne credits* l'EBA ha previsto due sottocategorie distinte in funzione del tempo: (i) *forbearance non performing*: categoria nella quale l'esposizione deve permanere almeno 1 anno, al termine del quale può abbandonare (a parità di condizioni) lo *status* di *non performing*; (ii) *forbearance performing*: categoria alimentata dalle esposizioni rivenienti dalla classe precedente, dalla quale l'esposizione può uscire verso il *bonis* dopo 2 anni.

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



In aggiunta al rispetto delle definizioni normative, il documento EBA suggerisce un richiamo al corretto monitoraggio di tutte le esposizioni della categoria “ristrutturate. Le banche italiane sono state richiamate a sottoporre ad analisi e monitoraggio le revisioni contrattuali sui crediti in bonis, e per le quali si è proceduto a rimodulare le condizioni contrattuali in presenza del primo scaduto, allorquando non sussistono ancora elementi per una classificazione ad incaglio e quindi non è effettuata alcuna appostazione a *default*. Tuttavia tale percorso non sembra esser stato pienamente osservato dai nostri istituti e dagli organi di vigilanza, ma come al solito prima accompagnato e pedissequamente dopo per forza applicato.

Contro all’ennesimo tentativo degli organi UE di imporre regolamenti uniformi, che mal si sposavano con i nostri sistemi di valutazione dei crediti deteriorati, né la vigilanza né il nostro Governo ha avanzato ostacoli per un’adozione graduale od una revisione della regolamentazione, che potesse essere meno gravosa per il nostro sistema.

Tornando al lato cliente per quanto la Banca d’Italia indichi chiaramente: “*che il ritardo nei pagamenti non è una condizione sufficiente per la segnalazione a "sofferenza", che può scaturire solo da una valutazione della situazione finanziaria complessiva del cliente da parte dell’intermediario*”, si assiste con sempre più frequenza ad un’utilizzo distorto di tale situazione patologica del rapporto!

La stessa Banca d’Italia definisce la “sofferenza” come l’incapacità del cliente di far fronte, in maniera irreversibile, ai propri debiti, ed anche se questi non sono stati ancora accertati in sede giudiziaria.

Se da un lato sin dal 1991 con la Circolare n. 139 della Banca d’Italia gli istituti sono stati invitati a segnalare le posizioni a “Sofferenza”, non si comprende come l’Istituto Centrale possa esserne all’oscuro, come dichiarato in talune occasioni pubbliche.

Lo scopo originario della Centrale dei Rischi era meramente informativo, e consentiva agli Istituti di credito di avere preventive informazioni sulla effettiva esposizione di un cliente nei confronti del sistema bancario.

Ben presto, a tale funzione “principale”, se ne è aggiunta un’altra, sicuramente molto meno ortodossa, rappresentata da un’utilizzo improprio della segnalazione a “Sofferenze”, quale vero e proprio strumento per imporre volontà del creditore.

Sono ormai note le frasi pronunciate ai nostri associati in difficoltà nel pagamento della posizione: “*se non paghi la banca ti porta via la casa*”, alla quale spesso si aggiunge anche quella: “*se non sottoscrivi un riconoscimento del debito previsto nel piano di rientro Ti segnalo a sofferenza!*”.

L’uso improprio di tale strumento comporta un effetto “domino” sugli affidamenti del malcapitato. Basta che ci siano frizioni con un istituto di credito, anche a fronte di legittime contestazioni, e questo provveda, “inaudita altera parte” a segnalare il cliente a “sofferenza” e nel giro di pochi settimane, gli altri Istituti, di cui il malcapitato è regolare e puntuale debitore, provvederanno a comunicare la revoca degli affidamenti o la risoluzione anticipata dei prestiti, senza nemmeno preoccuparsi di verificarne le motivazioni.

Si assiste sempre più a situazioni nelle quali clienti segnalati a “sofferenza”, stanno provvedendo a rispettare un piano di rientro imposto dall’Istituto. Ed il cliente continuerà a restare segnalato a “sofferenza”, finché non avrà provveduto al pagamento dell’ultima rata! Ma se la definizione di “sofferenza” coincide con l’incapacità del cliente di far fronte, in maniera irreversibile, ai propri debiti ..., come potrebbe mai onorare un piano di rientro” (!?!).

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



Un simile devastante potere in mano agli istituti di credito, ancor prima che il debito possa essere accertato in sede giudiziaria, rappresenta una delle armi più efficaci contro clientela inerme e consapevole che anche una sola segnalazione pregiudizievole a proprio danno comporterà l'immediata preclusione al ricorso al sistema del credito.

Un potere così grande non bilanciato da adeguate sanzioni per un uso improprio e sconsiderato, rappresenta proprio uno dei nodi cruciali da risolvere per consentire all'economia reale di non vedersi precludere la possibilità di ricorrere al credito per proseguire la propria attività.

Sussistono casi noti a questa associazione di posizioni passate prima a sofferenza e poi tornate in bonis su accordo delle parti, casi di rapporti passati a sofferenza per crediti che dalla loro rideterminazione contabile e dei fatti non lo erano, ma anche casi di rapporti a sofferenza dichiarati tali sull'accordo delle parti per definire la posizione a stralcio, od ancora rapporti passati a sofferenza per ottenere garanzie ultronee dai debitori.

Fattispecie queste che devono far riflettere sulla gestione delle sofferenze da parte degli istituti, la cui gestione centralizzata od attraverso colossi del recupero dei crediti non è di certo la soluzione, ma solo un ulteriore danno economico per i malcapitati debitori degli istituti, la cui reticente valutazione in tema di risoluzione, non può che essere recepita, come l'ennesimo motivo per gravare sugli ignari clienti degli istituti di credito, delle mala gestio dei loro amministratori.

LA RECENTE INTRODUZIONE DEL SISTEMA DI RISOLUZIONE DELLE CRISI

Questa associazione proprio sulla base della presenza di numerose banche soggette a commissariamento, auspica, a tutela della clientela, e per evitare nuovi casi come quelli occorsi nel novembre 2015 nel nostro Paese, una maggiore trasparenza informativa delle procedure straordinarie della Banca d'Italia e un immediata riforma del sistema risolutivo delle controversie.

Non è ammissibile che per il periodo di commissariamento non siano stati resi noti i bilanci delle società coinvolte nella risoluzione, che ancora sia gli investitori che la clientela, non siano informati dello svolgimento delle procedure straordinarie in atto. Non è più ammissibile assistere in comunicati stampa striminziti della Banca d'Italia o a provvedimenti del Ministero dell'Economia che comunicano la sola proroga delle operazioni straordinarie, senza indicare quali misure siano state adottate e quali le soluzioni intraprese. Urge in tali frangenti l'istituzione di un pubblico rendiconto trimestrale e di una contestuale relazione pubblica dei commissari sulle attività compiute, per rendere possibili azioni di tutela preventive da parte dei clienti e dei creditori.

Oggi con la possibile definizione di tali misure, così repentine ed in assenza di preavviso, è fondamentale assicurare la maggiore informazione possibile al pubblico, specialmente delle predette procedure straordinarie avanzate dagli organi preposti, così come delle relazioni e dei piani aziendali di risanamento che saranno obbligatori per tutti gli istituti di crediti e da inoltrare alle autorità di vigilanza, ai fini della recente normativa sulle risoluzioni, od ancora in materia societaria o fallimentare.

Non è nemmeno possibile assistere a fronte di tale normativa, che sia legittimo riversare la mala gestio degli amministratori, sulla clientela creditrice e vittima di raggiri. Si tratta di misure che devono necessariamente essere modificate con urgenza, tali da impedire l'effetto diretto sui correntisti, sui depositanti e sugli investitori "non professionali", misura che risponde all'esigenza di riportare nuova fiducia nel sistema del credito ed in questo caso addirittura della raccolta.

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



Questa associazione vuole infatti segnalare come sul territorio si manifestino fenomeni di riduzione delle consistenze dei depositi e degli investimenti da parte di consumatori preoccupati, circostanze che si ripercuotono negativamente sugli istituti e sul sistema economico.

Tale misura, adottata in via straordinaria, non ha visto ricadere prontamente le responsabilità sugli amministratori, effetto di una “blanda” gestione di vigilanza da parte delle istituzioni coinvolte, argomenti questi che in attesa degli accertamenti della magistratura, devono quantomeno far pensare, ad una immediata revisione della normativa, anche in tema di misura di azione nei confronti degli amministratori.

Infine non possiamo non intervenire sulle misure di anticipata risoluzione dei quattro istituti di credito del novembre scorso e chiedere il perché non sia stata effettuata una svalutazione dei Non Performing Loans al 21-22%, che avrebbe così salvaguardato alcune classi di obbligazioni subordinati? Se da un lato il richiamo dell'autorità è stato quello di cui al Regulatory Technical Standard EBA, e sulla valutazione ex art 36 della BRRD, le disposizioni prevedono che si tenga conto anche di quanto indicato in materia di aiuti di Stato, nella Comunicazione della Commissione Europea del 25 febbraio 2009 (Comunicazione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario – 2009/C 72/01) ed ancora da non nuocere a creditori o a fungere ad esiti peggiori rispetto alla procedura di liquidazione coatta amministrativa. Per questo motivo, tali valori si discostano da quelli determinati dalle ordinarie prassi contabili, trattandosi di un prezzo di trasferimento che riflette il valore economico di mercato del sottostante, determinato con metodologia semplificata od ancora a quanto sopra riferito in merito alla regolamentazione dei NPL. La Commissione europea nel comunicato stampa del 22 novembre 2015 aveva fatto invece esplicito riferimento a questo elemento.

Costruita a tavolino detta risoluzione, è stata posta in essere una procedura del tutto arbitraria e forse speculativa a favore del fondo di risoluzione, visto il controvalore dei crediti oggetto di cessione al REV Gestione Crediti Spa, che probabilmente frutteranno molto di più di quanto valutato al momento della risoluzione.

Domande che non possono rimanere senza risposta, atteso che i clienti dei 4 istituti, attendono di conoscere con urgenza, le reali motivazioni che hanno condotto all'azzeramento dei loro investimenti.

LA VIGILANZA DELLA BANCA D'ITALIA E DELLA CONSOB

Il nostro istituto di vigilanza, ora sotto alcune funzioni sostituito dalla BCE a seguito del recepimento delle direttive comunitarie sull'unione bancaria, ha nel tempo sempre assecondato con troppo ossequio l'operato degli istituti di credito. Mai in passato, durante un commissariamento, si è proceduto con la chiusura di un istituto di credito ed un crack era stato riversato sui clienti/creditori, ricorrendo alla misura più estrema di favorire l'incorporazione dell'istituto in un altro.

Del pari rarissime sono state le chiusure od ancora le sospensioni o revoche delle autorizzazioni dichiarate dalla Banca d'Italia o dalla CONSOB per istituti presenti da anni sul mercato, automatismi e misure conferite alla vigilanza, che spesso si è sottratta dall'applicarle per mantenere in essere le attività e le operazioni già compiute.

Se da un lato l'istituto centrale ha dovuto procedere con commissariamenti sempre più frequenti, non può non sottolinearsi che taluni commissari nominati dalla stessa non siano stati affatto all'altezza. Sarebbe logico in tali occasioni aspettarsi nomine terze, imparziali e non conflittuali, che puntualmente

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636



invece inspiegabilmente addirittura si ripetono, con grave conseguenze sugli istituti interessati e sulla loro clientela, ed in questo caso sull'intera credibilità del sistema di vigilanza.

Se da un lato si assiste al ripetersi di tali vicende, urge una riforma del sistema delle nomine e rivendendo le capacità manageriali dei potenziali commissari e come evidenziato in precedenza alla assoluta trasparenza informativa al pubblico del commissariamento o delle procedure speciali, proprio come accade già oggi in materia societaria e fallimentare.

Sul tema della trasparenza poi, non sembra che l'istituto si sia prodigato più di tanto per rendere più comprensibili al pubblico i documenti bancari imposti dalla legge, specie sul tema delle risoluzioni. Nonostante da due anni l'autorità abbia avviato un dialogo con le associazioni dei consumatori, la continua esposizione di argomenti di suo esclusivo interesse, minano l'effettiva elaborazione di una strategia comune sulle informative di trasparenza, necessarie ai consumatori, tanto che, nemmeno in tale ambito è stato possibile intraprendere un espresso dialogo costruttivo.

Anche la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa non è scevra da evidenti responsabilità sulla vigilanza degli istituti, in primis come per la Banca d'Italia ad una gestione troppo blanda delle gestioni delle imprese quotate ed ancora dalle facili concessioni di emissioni di titoli al pubblico, per non parlare alle misure di autorizzazione alla intermediazioni dei prodotti finanziari.

In questi anni la CONSOB ha autorizzato emissioni obbligazionarie a soggetti privi dei requisiti è infatti giunto alle cronache autorizzazioni sospette di titoli a soggetti in via di commissariamento. Sul tema delle autorizzazioni vi è quindi molto da verificare, atteso che proprio a fronte dell'unione bancaria e l'apertura del mercato dei capitali, nei prossimi anni tali iniziative di approvvigionamento di capitali, saranno maggiori, con potenziali gravi ripercussioni sugli ignari sottoscrittori, anche per l'occorsa eliminazione degli scenari di investimento dai documenti informativi.

Altro aspetto di non basso profilo è la scarsa vigilanza e comunicazione con il pubblico degli accertamenti che l'istituto compie presso gli intermediari, poiché se da un lato, come abbiamo sottolineato in precedenza, sussistono gravi lacune nella gestione di questi istituti, anche in tema di intermediazione al pubblico di prodotti di investimento, quasi nulla trapela dei soggetti responsabili e degli accertamenti compiuti dalla Consob. E' proprio questa carenza informativa, mutuata da segreto istruttorio, che autorizza il riverificarsi di tali violazioni da parte degli istituti, trattasi di un elemento di rilievo che ben potrebbe combattersi rendendo noto solamente l'esito delle indagini, così come avviene in materia penale.

Sul tema della trasparenza non sembra che l'istituto si sia prodigato più di tanto per rendere più comprensibili al pubblico i documenti imposti dalla legge, anche in tema di risoluzione. In particolare ancora molto dovrebbe essere fatto sulla semplificazione informativa agli investitori, anche solo dei linguaggi utilizzati.

Nonostante ciò da oltre tre anni l'autorità ha avviato un progetto di collaborazione con le associazioni, promuovendo però argomenti di esclusivo suo interesse.

- Indagine Governance Banca d'Italia;
- Comunicato Stampa Antitrust Europeo
- Comunicato Banca d'Italia tassi Euribor

Roma, lì 21 marzo 2016

Asso-Consum Onlus

ASSO-CONSUM

Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini

Sede nazionale, Via Lombardia, 30 – 00187 Roma

tel. 06 42009318 - fax 06 42009322

info@asso-consum.it

C.F. e P.I. 07950490636

6[^] Commissione Finanze e tesoro - Senato della Repubblica
Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e
finanziario italiano e la tutela del risparmio

Audizione del Presidente di Ascosim

Dott. Massimo Scolari

5 aprile 2016

*Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario
e finanziario italiano e la tutela del risparmio
6^ Commissione Finanze e tesoro – Senato della Repubblica*

Roma, 5 aprile 2016

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Desideriamo innanzitutto ringraziarVi per averci concesso di partecipare, con questa audizione, all'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio.

La nostra Associazione, che è stata costituita a Milano il 28 gennaio 2010 raggruppa le società di consulenza finanziaria che operano in Italia e che offrono il servizio di consulenza in materia di investimenti sia alla clientela al dettaglio sia alla clientela professionale ed istituzionale.

I nostri associati, che sono soggetti indipendenti dai gruppi bancari e finanziari, svolgono la propria attività, senza detenere somme di denaro o strumenti finanziari di pertinenza dei clienti, sia sotto forma di Sim sia mediante società di capitale (SpA oppure Srl).

Essi vengono remunerati direttamente dai propri clienti e si astengono dal percepire commissioni dai soggetti emittenti o gestori degli strumenti finanziari oggetto delle raccomandazioni di investimento.

Le società associate sono prevalentemente di piccole e medie dimensioni e sono state costituite da persone provenienti dal settore finanziario (banche, Sim, Sgr) che possiedono una significativa esperienza operativa nel settore.

Tra i nostri associati figurano società leader nel settore della consulenza ad investitori istituzionali italiani, società che assistono gli intermediari finanziari nella gestione di fondi di investimento e di gestioni patrimoniali, società leader nella consulenza tramite web (Robo-Advisors), nonché soggetti che offrono consulenza a clienti privati.

La nostra Associazione ha da sempre sviluppato un costruttivo rapporto con le Autorità di Vigilanza al fine di rappresentare ad Esse le esigenze del nostro settore e per consentire che l'attività di consulenza dei nostri associati si svolgesse in piena conformità con le disposizioni regolamentari.

Nel biennio 2013-2014 ho partecipato, in qualità di membro effettivo, ai lavori del Consultative Working Group istituito dall'Esma (Authority europea dei mercati finanziari) nella propria divisione dedicata all'Investor Protection.

L'attività di consulenza finanziaria in Italia

Con l'introduzione della Direttiva Mifid nel nostro ordinamento nel novembre 2007 la consulenza in materia di investimenti, proprio per l'importanza ad essa attribuita dal legislatore europeo, è stata elevata ad autonomo servizio di investimento, quindi ad attività riservata a soggetti autorizzati.

Nella Direttiva, come successivamente recepito nel Testo Unico della Finanza, la consulenza in materia di investimenti è definita come raccomandazione personalizzata di investimento relativa ad un determinato strumento finanziario.

Negli anni successivi all'introduzione della Mifid si è evidenziato uno sviluppo dell'offerta di servizi di consulenza finanziaria personalizzata alla clientela sia da parte degli intermediari finanziari sia da parte di soggetti indipendenti.

Tuttavia, come rileva la Relazione annuale del Presidente della Consob, il servizio di consulenza ha continuato a essere scarsamente diffuso tra i risparmiatori.

La percentuale di famiglie che ricevono la consulenza MiFID nel 2014 si attesta al 9 per cento circa. La quota di investitori retail che ricevono "consulenza generica" è pari al 15 per cento circa nel 2014. È rilevante, infine, la percentuale di famiglie che dichiarano di ricevere una "consulenza passiva". La percentuale degli investitori retail che non utilizzano alcun consulente si attesta intorno al 40 per cento, su valori superiori di 13 punti percentuali rispetto a quanto registrato nel 2012.

Più del 90% delle famiglie italiane mettono in atto le proprie decisioni di investimento in assenza di una consulenza specifica e personalizzata; esse non beneficiano delle tutela assicurate dalla trasparenza, dalla valutazione di adeguatezza e dal rispetto delle elementari regole di diversificazione del portafoglio.

Ciò rappresenta, a nostro avviso, un grave rischio per la tutela e la salvaguardia del risparmio delle famiglie e degli investitori istituzionali.

Ciò risulta ancor più rilevante se si tiene in considerazione lo sviluppo della distribuzione di prodotti finanziari complessi alla clientela retail avvenuta nel nostro paese nell'ultimo decennio.

L'argomento è stato oggetto di uno studio pubblicato dall'Esma nel 2013 ("Retailisation in the European Union", 3 luglio 2013), nel quale si evidenziava per il nostro paese un significativo volume di collocamenti di strumenti finanziari complessi e strutturati alla clientela retail (l'Italia risulta al primo posto della classifica europea a fine 2012 con 204 miliardi di Euro ed una quota del 27% sul totale collocato in Europa).

Medesime preoccupazioni sono state espresse dalle Autorità europee di Vigilanza (Esas), in un documento pubblicato nel 2013 ("Joint Position of the European Supervisory Authorities on Manufacturers' Product Oversight & Governance Processes"), nel quale venivano evidenziati, nella sezione National Markets Survey, i principali eventi negativi culminati nella distribuzione di prodotti finanziari complessi e non adeguati alla clientela retail nei diversi paesi europei.

I gravi episodi, avvenuti negli ultimi mesi del 2015 relativi al collocamento di obbligazioni subordinate delle banche oggetto di procedure straordinarie, potrebbero purtroppo non rimanere isolati: potrebbero rappresentare una manifestazione di un fenomeno di più estese dimensioni e che attiene ad una insufficiente applicazione della normativa posta a tutela degli investitori nei processi di consulenza e di distribuzione dei prodotti finanziari.

La fiducia nei mercati e nelle istituzioni finanziarie da parte dei risparmiatori, principale valore del sistema finanziario, potrebbe essere indebolita.

L'Albo Unico dei Consulenti Finanziari

La figura professionale del "*consulente finanziario*" e del relativo Albo venne introdotta dal Legislatore nazionale con il decreto n. 164/2007 e con l'introduzione dell'art. 18bis del Testo Unico della Finanza, adottato con il D. Lgs 58/1998.

Il Legislatore nazionale aveva infatti optato per l'esercizio dell'esenzione facoltativa consentita dall'art. 3 della Direttiva Mifid, che rimette agli Stati membri la facoltà di non applicare la direttiva stessa "... *alle persone rispetto alle quali essi sono lo Stato membro d'origine che: non sono autorizzate a detenere fondi o*

4

titoli appartenenti ai clienti e che per questo motivo non possono mai trovarsi in situazione di debito con i loro clienti, e non sono autorizzate a prestare servizi di investimento, tranne ... l'attività di consulenza in materia di investimenti relativa a tali strumenti finanziari ... a condizione che le attività di tali persone siano regolamentate a livello nazionale”.

Successivamente, l'art. 2 della legge 18 giugno 2009, n. 69 inserì nel TUF l'art. 18-ter, che istituiva e disciplinava la figura delle “Società di consulenza finanziaria”, stabilendo che *“a decorrere dal 1° ottobre 2009, la riserva di attività di cui all'articolo 18 non pregiudica la possibilità per le società costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, in possesso dei requisiti patrimoniali e di indipendenza stabiliti con regolamento adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Consob, di prestare la consulenza in materia di investimenti, senza detenere somme di denaro o strumenti finanziari di pertinenza dei clienti”.*

Si consentiva dunque l'esercizio della consulenza finanziaria anche a persone giuridiche, assoggettate a un regime analogo a quello previsto dall'art.18-bis per i “*Consulenti finanziari*” persone fisiche, demandando al Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Consob, la prescrizione del possesso, da parte degli esponenti aziendali, dei requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza e istituendo nell'albo di cui all'articolo 18-bis, una apposita “sezione dedicata alle società di consulenza finanziaria”

Nonostante le precise previsioni legislative del 2007, l'Albo dei Consulenti Finanziari non ha mai trovato concreta attuazione.

In questi anni il mancato avvio dell'Albo dei consulenti finanziari ha precluso, fatto salvo per i soggetti che erano già in attività prima del 31 ottobre 2007 che hanno beneficiato delle diverse proroghe legislative più volte reiterate, l'offerta di un servizio di consulenza alla clientela da parte dei consulenti finanziari e delle società di consulenza finanziaria.

I risparmiatori e gli investitori non hanno così potuto liberamente scegliere tra modelli di servizio alternativi a quelli proposti dagli intermediari bancari e finanziari e quindi beneficiare delle diverse opportunità che la legge aveva a loro riservato.

Inoltre l'assenza dell'Albo dei consulenti finanziari ha impedito a nuovi soggetti, persone fisiche e giuridiche, di avviare un'attività professionale in questo settore, con negative conseguenze anche sotto il profilo occupazionale.

Nel corso del 2015, grazie all'iniziativa del Presidente della 6^a Commissione del Senato, Senatore Mauro Marino e di altri membri della Commissione, è stato sottoposto al Parlamento un disegno di legge sulla riorganizzazione dell'attività di consulenza finanziaria.

Il disegno di legge è stato accolto come emendamento nella legge 28 dicembre 2015 n. 208 (Legge di stabilità) che ha quindi previsto l'istituzione dell'Albo unico dei consulenti finanziari e dell'Organismo deputato alla sua vigilanza e tenuta.

Il nuovo Albo è suddiviso in tre sezioni dedicate ai consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede (in precedenza promotori finanziari), ai consulenti finanziari autonomi (ex art. 18 bis del Tuf) e alle società di consulenza finanziaria (ex art. 18 ter del Tuf).

La nostra Associazione, nella convinzione che una pluralità di soggetti autorizzati ad operare nel settore della consulenza in materia di investimenti e sottoposti a vigilanza assicurino una maggiore concorrenza a beneficio della tutela per gli investitori, ha espresso soddisfazione fornendo pieno sostegno all'iniziativa parlamentare finalizzata al riordino del settore della consulenza finanziaria;

Auspichiamo che i regolamenti attuativi del provvedimento legislativo vengano rapidamente emanati dalla Consob al fine di consentire un rapido avvio dell'Albo Unico dei Consulenti Finanziari e dell'Organismo di vigilanza e tenuta dell'Albo.

Auspichiamo inoltre che la regolamentazione del settore della consulenza definisca chiaramente un contesto regolamentare omogeneo, coerente ed unico per tutti i soggetti che operano nel settore della consulenza, prescindendo dalla figura giuridica prescelta, consentendo a tutti i soggetti le medesime modalità operative.

In tal senso riteniamo indispensabile che vengano definiti criteri di rappresentanza degli iscritti all'Albo Unico dei Consulenti Finanziari che assicurino una presenza di tutte le componenti di cui si compone.

La Direttiva Mifid2

Nella primavera del 2014 la Direttiva 2014/65/UE, conosciuta come Mifid2, è stata approvata dal Parlamento e dal Consiglio Europeo. Pur non essendosi ancora interamente compiuto il processo legislativo comunitario, alcune norme contenute nella Direttiva, a fronte della sempre maggiore complessità dei mercati e degli strumenti finanziari, indicano con chiarezza l'obiettivo del legislatore europeo nella direzione di un rafforzamento della tutela degli investitori.

In particolare la nuova Direttiva introduce la consulenza finanziaria fornita su base indipendente, una modalità di prestazione del servizio di consulenza in materia di investimenti nel quale sarà preclusa qualsiasi forma di incentivo monetario o non monetario percepito dal consulente nell'ambito della prestazione del servizio al cliente.

Inoltre la consulenza fornita su base indipendente formulerà le proprie raccomandazioni di investimento facendo ricorso ad un'ampia gamma di strumenti finanziari, non limitandosi a consigliare prodotti finanziari emessi o gestiti da entità collegate.

Infine, la nuova Direttiva porterà ad obblighi di maggiore trasparenza in materia di costi ed oneri applicati alla clientela, agevolando così una maggiore concorrenzialità all'interno del settore dei servizi di investimento.

L'entrata in vigore della nuova Direttiva, originariamente previsto per il 3 gennaio 2017, potrebbe subire il differimento di un anno, secondo la proposta della Commissione europea, in relazione alle tempistiche di adattamento dei sistemi informatici.

La nostra Associazione ritiene che, indipendentemente dalla data di effettiva entrata in vigore della Direttiva, il sistema degli operatori finanziari debba compiere fin da ora ogni sforzo per accrescere la protezione degli investitori lungo le linee definite dalla nuova regolamentazione e per contrastare i conflitti di interesse nella prestazione del servizio di consulenza.

Inoltre riteniamo che si debba dare un forte impulso alla crescita della professionalità degli operatori che prestano consulenza finanziaria alla clientela, mediante una qualificata formazione professionale e processi di certificazione delle competenze nelle materie economiche e finanziarie.

L'educazione finanziaria

Il livello di educazione finanziaria dei risparmiatori italiani, se raffrontato a quello di altri paesi industrializzati, risulta ad oggi ancora molto basso.

Nonostante l'importante dotazione di risparmio accumulato nel tempo dalle famiglie italiane, le conoscenze in materie finanziarie risultano insufficienti ad assicurare scelte di investimento adeguate agli obiettivi ed al profilo di rischio.

I risparmiatori dotati di maggiori conoscenze ed esperienze in materia di investimenti sono maggiormente propensi ad utilizzare il servizio di consulenza finanziaria.

Ciò è confermato da uno studio recentemente pubblicato nell'ambito dell'attività di analisi e ricerche della Consob (M. Gentile, N. Linciano, P. Soccorso, Financial advice seeking, financial knowledge and overconfidence) nel quale si rileva che *“i soggetti con un livello di conoscenze finanziarie più elevato mostrano una maggiore propensione ad affidarsi a un esperto. La consulenza sembrerebbe agire, pertanto, in via complementare rispetto alla cultura finanziaria nel contribuire ad innalzare la qualità delle scelte di investimento dei risparmiatori.”*

Nel nostro paese i programmi dedicati all'educazione finanziaria e più in generale all'educazione alla cittadinanza economica, risultano a tutti gli effetti ancora insufficienti.

I pur lodevoli sforzi compiuti da istituzioni pubbliche e da alcune associazioni di intermediari risultano scarsamente coordinati e non hanno, ad oggi, conseguito il sensibile miglioramento del grado di educazione finanziaria che sarebbe invece necessario.

La nostra Associazione ritiene che sia opportuno avviare un programma nazionale di educazione finanziaria dei cittadini, a partire dalle persone più giovani e nelle scuole, nel quale far confluire tutte le iniziative oggi condotte separatamente da diverse istituzioni.

L'esperienza già avviata in altri paesi europei, in particolare nel Regno Unito con il servizio fornito dal Money Advice Service, possono essere esempi da cui trarre importanti indicazioni operative.

Conclusioni

La tutela del risparmio e la protezioni degli investitori nel nostro paese rappresentano obiettivi di rilevanza cruciale.

Il risparmio non solo è tutelato dalla nostra Costituzione, ma rappresenta una materia prima essenziale per l'alimentazione della crescita del sistema economico.

La sempre maggiore complessità dei mercati finanziari ed un livello ancora insufficiente delle conoscenze nelle materie finanziarie dei risparmiatori determinano crescenti asimmetrie informative che possono determinare un'allocazione non ottimale delle risorse finanziarie, crisi di fiducia e rischi per la stabilità del sistema finanziario.

Lo sviluppo di un'attività di consulenza alla clientela, nel rispetto della regolamentazione europea e nazionale, finalizzata ad ottimizzare le scelte di investimento sulla base delle esigenze, degli obiettivi e della propensione al rischio degli investitori, costituisce uno degli elementi rilevanti per migliorare il grado di fiducia ed il benessere finanziario delle famiglie italiane.

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee

Sommario

Premessa	1
Il contesto normativo di riferimento	2
Ruolo del Consulente Finanziario	4
Gli interventi sugli iscritti	6
La formazione dei consulenti finanziari	7
L'evoluzione normativa.....	8
Gli interventi normativi necessari.....	8

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

desidero innanzitutto porgerVi il saluto dell'Organismo e ringraziare per l'invito a questa audizione, che ci permette di illustrarVi il nostro punto di vista su temi di particolare rilievo per il sano sviluppo dei mercati finanziari.

Premessa

Il risparmio accumulato in una nazione assicura benefici per l'intero sistema economico, alimentandone la crescita e lo sviluppo.

Risparmiare è importante anche dal punto di vista del singolo in quanto assolve alla funzione di accantonare ricchezza per i bisogni futuri. Nel nostro sistema economico poi il ruolo del risparmio, a causa dei cambiamenti già avvenuti nel sistema previdenziale, sta assumendo rilevanza sempre maggiore.

Quando andiamo in banca o presso un intermediario finanziario e chiediamo di acquistare un'azione, un'obbligazione o un qualsiasi altro strumento finanziario, l'attività che la banca ci presta è un **servizio di investimento**¹. Anche se chiediamo di gestire una somma di denaro

1

I singoli servizi di investimento	
Negoziante per conto proprio	Consiste nell'attività, posta in essere da un intermediario autorizzato su ordine del cliente, di vendita di strumenti finanziari di sua proprietà ovvero di acquisto degli stessi direttamente dal cliente medesimo (c.d. contropartita diretta) nonché nell'attività di <i>market maker</i> ¹ .
Esecuzione di ordini per conto dei clienti	Ricevuto l'ordine di acquisto o vendita degli strumenti finanziari, consiste nella sua esecuzione da parte di un intermediario in una delle seguenti sedi di negoziazione: mercati regolamentati; sistemi multilaterali di negoziazione; internazionalizzazione dell'ordine.
Sottoscrizione e/o collocamento con o senza assunzione a fermo ovvero assunzione di garanzia nei confronti dell'emittente	Il servizio di sottoscrizione e/o collocamento consiste nella distribuzione di strumenti finanziari, nell'ambito di un'offerta standardizzata, sulla base di un accordo con l'emittente (o l'offerente). In particolare, quando il collocamento o la sottoscrizione avvengono <u>senza</u> assunzione a fermo o assunzione di garanzia, l'intermediario assume solo l'obbligo di ricercare presso il pubblico i soggetti interessati alla sottoscrizione o all'acquisto degli strumenti finanziari da collocare. Qualora, invece, l'intermediario sottoscriva o acquisti egli stesso preventivamente gli strumenti finanziari o comunque presti una garanzia per la riuscita dell'operazione, assume su di sé il rischio del buon esito dell'operazione.
Gestione di portafogli	Consiste nella gestione, su base discrezionale e individuale, di portafogli di investimento che includono uno o più strumenti finanziari e nell'ambito di un mandato conferito dai clienti.
Ricezione e trasmissione di ordini	Consiste in un servizio tramite il quale l'intermediario che ha ricevuto un ordine di acquisto o di vendita <u>non</u> lo esegue direttamente ma lo trasmette ad un altro intermediario per la sua esecuzione.
Consulenza in materia di investimenti	Consiste nella prestazione di raccomandazioni personalizzate a un cliente, dietro sua richiesta o per iniziativa del prestatore del servizio, riguardo a una o più operazioni relative ad un determinato strumento finanziario.
Gestione di sistemi multilaterali di negoziazione	Consiste nella gestione di sistemi multilaterali che consentono l'incontro, al loro interno e in base a regole non discrezionali, di interessi multipli di acquisto e di vendita di terzi relativi a strumenti finanziari in modo da dare luogo a contratti.

acquistando e vendendo strumenti finanziari, l'attività che ci viene prestata è un servizio di investimento, così come altre attività fornite dai soggetti abilitati a prestare tali servizi che sono dunque attività, prestate da determinati soggetti, attraverso le quali possiamo **impiegare, sotto varie forme, i nostri risparmi** in attività **finanziarie**.

Investire i propri risparmi è una cosa troppo complessa e importante per essere considerata come qualsiasi altra attività della vita quotidiana. Per questo, l'ordinamento vi dedica un'attenzione particolare, **disciplinando analiticamente** i servizi di investimento ed i **soggetti** che possono prestarli².

I principali attori del mercato sono i risparmiatori, gli intermediari e le Autorità di vigilanza.

Con il termine "Intermediari" si intendono i soggetti che possono prestare i servizi di investimento a seguito di una specifica autorizzazione rilasciata, a seconda dei casi, dalla Consob, dalla Banca d'Italia o dalle equivalenti autorità della Comunità europea.

Gli intermediari possono essere:

- società di intermediazione mobiliare - sim (sono le imprese di investimento italiane);
- banche italiane;
- società di gestione del risparmio (sgr) italiane;
- intermediari finanziari iscritti nell'elenco previsto dall'art. 107 del Testo unico bancario tenuto dalla Banca d'Italia;
- banche di Paesi comunitari;
- imprese di investimento di Paesi comunitari;
- imprese di investimento extra-comunitarie;
- banche extra-comunitarie;
- agenti di cambio.

La principale Autorità di vigilanza del settore è la Consob. L'attività della Consob ha come obiettivi la tutela degli investitori, l'efficienza, la trasparenza e lo sviluppo del mercato mobiliare. Le sue funzioni si sono progressivamente sviluppate nel tempo in relazione sia all'esigenza di estendere l'ambito della tutela del risparmio che al progressivo evolversi del mercato finanziario e della legislazione in materia.

Il contesto normativo di riferimento

Investire i propri risparmi nei mercati significa nel nostro contesto, impiegare una somma di denaro (un capitale) in una determinata attività finanziaria (**ad esempio, azioni od obbligazioni**) con l'obiettivo di realizzare, nel tempo, un **guadagno** (cioè un rendimento positivo, ad esempio, i dividendi o gli interessi o l'incremento di valore dell'azione).

Per **scegliere la modalità di investimento più consona** alle sue esigenze, il risparmiatore dispone di una serie di alternative in base alle quali può decidere di:

- **rivolgersi ad un intermediario, facendo attenzione che sia autorizzato**, e investire i propri risparmi tramite un "**servizio di investimento**". Quale controparte di un intermediario finanziario, all'investitore la legge riconosce diversi **diritti** accanto oltre ai quali è opportuno sempre aver presenti alcune **regole d'oro** da seguire per **investire responsabilmente**. E' importante per il risparmiatore "collaborare" con l'intermediario per individuare la soluzione di investimento che meglio risponde alle sue esigenze e ai suoi obiettivi, anche per evitare brutte sorprese;
- affidare i propri risparmi ad un intermediario autorizzato allo svolgimento della "**gestione collettiva del risparmio**". Anche in questo caso all'investitore sono riconosciuti diversi **diritti** ed anche qui bisogna **investire responsabilmente**;
- effettuare **investimenti on-line**, (sempre attraverso piattaforme gestite da intermediari autorizzati), usando in questo caso un'opportuna **cautela**;
- non avvalersi del supporto di un intermediario per decidere come investire, potendo anche rivolgersi o essere direttamente sollecitato da un **emittente**. È bene ricordare che la legge riconosce ai risparmiatori una serie di **diritti** relativi alle **informazioni** che gli emittenti devono fornire e stabilisce le regole che questi ultimi devono rispettare sia nel **corso dell'offerta** sia successivamente alla sua conclusione.

² Cfr. Sito www.consob.it sezione *investor education*.

I soggetti abilitati operano normalmente presso le loro sedi e dipendenze, dove il risparmiatore si reca per effettuare investimenti. A volte, però, la promozione ed il collocamento di servizi di investimento o prodotti finanziari viene svolta **“fuori sede”, e quindi anche presso il domicilio** del risparmiatore.

Il nostro ordinamento, tra i più sofisticati nel panorama europeo, e preso ad esempio come forma di regolamentazione dalle istituzioni comunitarie, ha ritenuto che in questi casi il risparmiatore deve essere particolarmente tutelato, prevedendo che: i soggetti abilitati si avvalgono di consulenti finanziari, iscritti, dopo aver superato un esame, in un albo tenuto dall'Organismo e consultabile sul sito www.albopf.it dove il risparmiatore può verificare l'effettiva iscrizione del consulente.

La figura del consulente finanziario, introdotta nell'ordinamento giuridico italiano con la denominazione “promotore finanziario” dall'art. 5 della Legge 2 gennaio 1991, n. 1, è attualmente definita dall'art. 31 del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (T.U.F.) e successive modifiche, secondo il quale: “è consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede la persona fisica che, in qualità di agente collegato ai sensi della direttiva 2004/39/CE, esercita professionalmente l'offerta fuori sede come dipendente, agente o mandatario. L'attività di consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede è svolta esclusivamente nell'interesse di un solo soggetto”.

Il consulente finanziario, dunque, è l'unico operatore dell'industria del risparmio abilitato alla promozione e al collocamento di prodotti finanziari e servizi di investimento in luogo diverso dalla sede e dalle dipendenze del soggetto abilitato per cui opera (SIM, SGR, banche).

La norma richiama espressamente la qualità di «agente collegato» del consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede, come definita dall'art. 23, comma 1 della Direttiva MiFID.

Solo i consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede, in possesso dei requisiti di onorabilità prescritti dal D.M. 472/1998 e dei requisiti di professionalità verificati dall'Organismo «sulla base di rigorosi criteri valutativi che tengono conto della pregressa esperienza professionale, validamente documentata ovvero sulla base di prove valutative», possono esercitare professionalmente l'attività previa iscrizione all'Albo unico nazionale gestito dall'Organismo.

Il consulente finanziario è tenuto altresì al rispetto dei principi contenuti nel Testo Unico della Finanza (Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58) e specificati dalle prescrizioni regolamentari della Consob (Regolamento Intermediari Consob n. 16190 del 29 ottobre 2007).

L'attività svolta dai consulenti finanziari è presidiata da puntuali regole di comportamento che si sostanziano in obblighi per gli stessi e in garanzie per i risparmiatori che con loro entrano in contatto. Ne risulta un quadro di regole precettive finalizzate a tutelare il risparmio, posto sotto l'egida normativa di rango costituzionale dall'articolo 47 della Costituzione. Le regole di salvaguardia si basano sui principi fondamentali della trasparenza, diligenza e correttezza dei comportamenti, che si traducono nella riservatezza dei dati acquisiti dai clienti, nell'impiego delle proprie strutture organizzative e professionali e del proprio set di informazioni per poter rispondere ad ogni esigenza informativa dell'investitore.

Le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'attività dei consulenti finanziari e degli intermediari per conto dei quali essi operano impongono sia divieti sia obblighi positivi di condotta, la cui violazione implica l'applicazione di sanzioni pecuniarie e disciplinari previste dall'art. 196 del Testo unico della Finanza, che vanno dal richiamo scritto fino alla radiazione.

La vigilanza sul rispetto delle richiamate disposizioni e il potere di irrogare le relative sanzioni è stato di recente affidato all'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo dei consulenti finanziari dall'art. 1 co. 36 e ss. della legge 28 dicembre 2015 n. 208.

Dato il contesto economico e finanziario in cui opera, il consulente finanziario deve saper gestire l'incertezza del mercato e orientare in modo razionale i comportamenti e le scelte degli investitori, con consapevolezza e diligenza.

I consulenti finanziari contano circa quattro milioni di clienti, ponendosi come canale distributivo in linea con il resto dell'Europa. Precisamente, la rete dei consulenti finanziari risulta uniformata a livello europeo nella previsione di diversificazione del patrimonio investito in OICR azionari e obbligazionari.

Solo per dare contezza della dimensione del fenomeno, mi limito ad evidenziare che l'ultimo dato rilevato da Assoreti indica una raccolta netta positiva per le reti di consulenti finanziari pari a poco meno di 2,5 miliardi di euro.

Le risorse nette investite in prodotti del risparmio gestito ammontano a 1,7 miliardi di euro mentre i volumi di raccolta in prodotti in regime amministrato raggiungono i 798 milioni di euro. Il 68,7% della raccolta sul gestito coinvolge il comparto assicurativo/previdenziale con flussi netti di investimento pari a 1,1 miliardi di euro. Il numero di clienti primi intestatari supera la soglia dei 3,6 milioni.

Ruolo del Consulente Finanziario

Il Consulente finanziario è l'unica figura professionale di cui gli intermediari debbono avvalersi nell'attività di offerta fuori sede prestata nei confronti di clienti al dettaglio, sulla base di un contratto di lavoro subordinato, o di agenzia o di mandato.

La specifica professionalità e integrità richiesta ai consulenti è oggetto di costante monitoraggio da parte degli intermediari abilitati, che devono dotarsi di procedure di controllo e di assetti organizzativi interni idonei a vigilare i consulenti nel corso dell'attività di offerta fuori sede.

Benché gli obblighi di comportamento previsti dalla legge a carico della società di intermediazione si riflettano sui consulenti finanziari, gli intermediari mantengono una responsabilità solidale per i danni arrecati a terzi nello svolgimento dei compiti affidati ai consulenti. A tal fine, sugli intermediari incombe il dovere di garantire che i consulenti comunichino immediatamente a qualsiasi cliente, o potenziale cliente, in che veste operano e quale impresa rappresentano.

Fermo restando il rapporto contrattuale con l'intermediario per il quale opera (regolato dal codice civile), che comporta l'obbligo di operare in conformità delle istruzioni ricevute e nel rispetto delle direttive impartite dallo stesso, il consulente instaura un rapporto fiduciario con il cliente del quale persegue gli obiettivi, dotandosi di un patrimonio informativo riguardante le sue conoscenze ed esperienze in materia di investimenti, la sua situazione finanziaria e gli obiettivi di investimento, al fine di calibrare, in tal modo, appropriate soluzioni di investimento sulla base del profilo assegnato al cliente (qualificato come cliente al dettaglio, cliente professionale, o controparte qualificata).

Le regole di condotta poste a tutela degli investitori (il dovere di trasparenza e correttezza nella prestazione dei servizi e attività di investimento, nell'interesse dei clienti e per l'integrità dei mercati) sono specificate dalla regolamentazione di settore: la normativa vigente obbliga gli intermediari e, conseguentemente i consulenti finanziari, a procedere ad una preventiva valutazione di "adeguatezza" o di "appropriatezza" del prodotto o del servizio di investimento reso in base alla tipologia di cliente o potenziale cliente e secondo il tipo di servizio di investimento fornito per il tramite del consulente finanziario.

A tal fine, e nel rispetto delle procedure dell'intermediario preponente, il consulente finanziario illustra al cliente o potenziale cliente le caratteristiche dei servizi di investimento prestati e/o offerti dall'intermediario medesimo. In tale contesto suo compito specifico è quello di far comprendere all'investitore il diverso livello di protezione che l'ordinamento associa a ciascuno di essi, così aiutandolo ad individuare il servizio o i servizi più consoni ai suoi bisogni finanziari. Nello specifico, il consulente finanziario deve valutare l'adeguatezza del servizio e del prodotto finanziario raccomandato o prestato rispetto al profilo finanziario del cliente (professionale o al dettaglio), astenendosi dal fornire i menzionati servizi qualora non consegua le informazioni necessarie per procedere al test di **adeguatezza**.

Il test prevede che un prodotto finanziario, ovvero un'operazione di investimento oggetto di una raccomandazione personalizzata o realizzata nell'ambito di una gestione di portafogli, possono essere ritenuti adeguati se risultano soddisfatti i seguenti criteri "minimi":

1. conformità agli obiettivi di investimento del cliente o potenziale cliente;
2. capacità finanziaria dell'investitore di sopportare qualsiasi rischio connesso all'investimento compatibilmente con gli obiettivi che lo caratterizzano;
3. esperienza/conoscenza dell'investitore per comprendere la natura e i rischi dell'investimento.

In particolare, la “consulenza in materia di investimenti” è un servizio di investimento in cui l’intermediario, anche attraverso il consulente finanziario, su sua iniziativa o dietro richiesta del cliente, fornisce consigli o raccomandazioni personalizzate circa una o più operazioni relative ad un determinato strumento finanziario.

Tale servizio di investimento può o meno accompagnare l’offerta di servizi di collocamento o ricezione e trasmissione di ordini rafforzando, peraltro, in tal caso, la protezione dell’investitore in quanto il suo espletamento comporta che l’intermediario sottoponga i prodotti e i servizi offerti al rigoroso test di adeguatezza previsto per la consulenza su tali prodotti.

Se invece l’offerta fuori sede di servizi di investimento quali il collocamento, l’esecuzione o la ricezione e trasmissione di ordini non riguardi specificamente la consulenza in materia di investimenti e la gestione di portafoglio, è invece necessaria una preventiva valutazione di **appropriatezza**, tesa ad assicurare che il risparmiatore abbia l’esperienza e la conoscenza necessarie per comprendere i rischi e le caratteristiche del prodotto o del servizio di investimento offerto e che faccia, dunque, scelte di investimento ponderate e consapevoli.

A differenza della valutazione di adeguatezza, qualora il cliente non fornisca le informazioni in merito alla sua esperienza nel settore dell’investimento o in caso di insufficienza di quelle disponibili, il consulente finanziario potrà comunque prestare il servizio offerto o richiesto, avvertendo l’investitore che tale carenza informativa può determinare l’impossibilità di stabilire se il prodotto o il servizio sia per lui appropriato³.

Il consulente finanziario deve consegnare all’investitore, fin dal primo contatto:

- ✓ una comunicazione informativa che esplicita gli obblighi a cui è tenuto nei confronti del cliente e che quest’ultimo deve sottoscrivere;
- ✓ copia di una dichiarazione redatta dal soggetto abilitato, da cui risultino gli elementi identificativi di tale soggetto, gli estremi di iscrizione all’Albo e i dati anagrafici del consulente stesso, nonché il domicilio al quale indirizzare la dichiarazione di recesso prevista dall’articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58;
- ✓ copia del prospetto informativo o degli altri documenti informativi, ove prescritti o qualora richiesti, nonché copia dei contratti, delle disposizioni di investimento o disinvestimento e di ogni altro documento da questo sottoscritto, prima della sottoscrizione del documento di acquisto o di sottoscrizione di prodotti finanziari.

La tutela dell’investitore si estende alla ulteriore previsione di un diritto di ripensamento riconosciuto dall’art. 30, comma 6, del T.U.F., secondo il quale il risparmiatore ha diritto di recedere dal contratto di collocamento di strumenti finanziari o di gestione di portafogli individuali sottoscritto con il consulente entro sette giorni dalla data di sottoscrizione, senza il sostenimento di spese o corrispettivo.

E’ opportuno sottolineare che l’investitore può chiedere al consulente finanziario di trasferire esclusivamente:

1. assegni bancari o assegni circolari intestati alla società per conto della quale opera ovvero al soggetto i cui servizi, strumenti finanziari o prodotti finanziari sono offerti, muniti di clausola di non trasferibilità;
2. ordini di bonifico e documenti simili che abbiano come beneficiario il soggetto abilitato di cui alla lettera precedente;
3. strumenti finanziari nominativi o all’ordine, intestati o girati a favore del soggetto abilitato per conto del quale opera ovvero al soggetto i cui servizi e attività di investimento, strumenti finanziari o prodotti sono offerti.

³ Solo nel prestare i servizi di mera esecuzione (execution only) di ordini per conto dei clienti e di ricezione e trasmissione di ordini, il promotore finanziario può prescindere dalla valutazione di appropriatezza, purché:

1. i servizi abbiano ad oggetto unicamente strumenti finanziari non complessi (es. negoziazione di azioni su un mercato regolamentato nello spazio economico europeo o di quote di fondi comuni di investimento);
2. la richiesta di prestazione di servizi sia partita dal cliente;
3. il cliente sia informato sulla natura del servizio.

L'investitore non può e non deve dunque chiedere al consulente finanziario di trasferire forme di pagamento a lui (cioè al consulente) intestate, né danaro contante, né accettare compensi o finanziamenti, pena la violazione di norme che conducono alla **radiazione** del professionista dall'Albo.

Il consulente finanziario garantisce inoltre assistenza continuativa al cliente nel corso di ogni fase del rapporto. Il compito del consulente finanziario non termina infatti con la sottoscrizione del contratto ma continua nell'assistenza post-vendita prestata al cliente durante la fase attuativa del rapporto attraverso, ad esempio, la valutazione periodica del risultato degli investimenti, la verifica del percorso di raggiungimento degli obiettivi, la raccolta e la tempestiva trasmissione alla società prodotto di eventuali disposizioni successive di rimborso o di investimento.

In sintesi:

Condotta degli Intermediari e rapporti con i clienti	
Regole in tema di adeguatezza	<p>La regola di adeguatezza presuppone una valutazione su:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ conoscenza ed esperienza dell'investitore nel settore di investimento rilevante per il tipo di strumento o di servizio ; ○ situazione finanziaria dell'investitore; ○ obiettivi di investimento. <p><u>Con l'obbligo di astenersi dal prestare il servizio qualora non ricevano dette informazioni.</u></p> <p>Sulla base delle informazioni ricevute dal cliente gli intermediari valutano che la specifica operazione consigliata o realizzata:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) corrisponda agli obiettivi di investimento; 2) sia di natura tale che il cliente sia finanziariamente in grado di sopportare qualsiasi rischio connesso all'investimento; 3) sia di natura tale per cui il cliente possieda la necessaria esperienza e conoscenza per comprendere i rischi inerenti all'operazione.
Regole in tema di appropriatezza	<p>Quando gli intermediari prestano servizi di investimento <i>diversi</i> dalla consulenza in materia di investimenti e dalla gestione di portafogli devono valutare solo l'appropriatezza dell'operazione.</p> <p>A tal fine:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. richiedono al cliente reale o potenziale di fornire informazioni in merito alla sua conoscenza ed esperienza nel settore di investimento 2. laddove sulla base delle informazioni acquisite lo strumento o il servizio sia considerato dall'intermediario non appropriato per il cliente reale o potenziale questo deve avvisarlo. 3. qualora il cliente potenziale o reale scelga di non fornire le predette informazioni o laddove queste non siano sufficienti, gli intermediari devono avvertirlo sul fatto che ciò impedirà di determinare se il servizio o lo strumento sia per lui appropriato (diversamente dalla regola di adeguatezza in cui la mancanza di informazioni provoca il divieto di porre in essere i relativi servizi).

Gli interventi sugli iscritti

Con riguardo ai controlli sugli iscritti, le Sezioni territoriali dell'Organismo hanno provveduto ad effettuare oltre 11.400 verifiche con n. 262 esiti positivi di cui n. 151 rilevanti. Vengono di seguito rappresentati i dati complessivi e di dettaglio:

Sui richiedenti l'iscrizione all'albo		Sugli iscritti					Totale
Requisiti di onorabilità	Requisiti di professionalità	Requisiti di onorabilità	Requisiti di professionalità	Rapporti con Intermediari	Verifiche anagrafiche	Situazioni impeditive	
3.596	402	2.267	255	4.116	548	262	11.446

Al quadro rappresentato si aggiungono n. 77 provvedimenti di radiazione adottati dalla Consob⁴ nell'anno rispetto ai n. 37 adottati nel 2014. Nel 2015, i provvedimenti sanzionatori e cautelari (n. 60 vs n. 70 nel 2014) hanno riguardato un numero esiguo di Consulenti finanziari. Complessivamente i provvedimenti

⁴ Fonte: Newsletter Consob n.1 gennaio 2016

adottati da Consob sono stati n. 137, pari allo 0,37% del numero di Consulenti attivi (provvisi di mandato ovvero dipendenti di banca).

Occorre osservare che i provvedimenti sanzionatori e cautelari adottati nel 2015 sono sensibilmente maggiori grazie al nuovo procedimento sanzionatorio adottato dalla Consob che consente di irrogare più velocemente le sanzioni.

La formazione dei consulenti finanziari

È interesse di ciascun intermediario provvedere alla formazione continua e all'aggiornamento professionale dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede per far sì che si riducano ulteriormente i comportamenti scorretti generanti provvedimenti sanzionatori e che i consulenti continuino a meritare la fiducia dei risparmiatori.

L'Organismo, da parte sua, è impegnato nel valorizzare il ruolo e la professione del Consulente Finanziario attraverso la valorizzazione dei criteri selettivi per l'accesso alla professione.

Il consulente finanziario per essere iscritto all'albo e, non va mai dimenticato, per continuare a permanervi, deve essere formato e aggiornato.

Le nuove Linee Guida dell'Esma, pubblicate il 17 dicembre 2015 in materia di criteri di valutazione delle conoscenze e competenze dei consulenti finanziari, che dovranno essere recepite nel nostro ordinamento, richiedono per i servizi rilevanti e per tutto il personale degli intermediari autorizzati (la definizione include anche i consulenti finanziari con mandato) l'accertamento del possesso di:

- una qualificazione appropriata
- un'esperienza appropriata.

Con riferimento alla "qualificazione appropriata" ritengo che la prova valutativa prevista per l'accesso all'albo unico risponda già oggi pienamente allo scopo.

La Consob dovrà pronunciarsi anche sul periodo di "esperienza appropriata" che l'Esma prevede non inferiore a 6 mesi e condotta con l'affiancamento di un tutor.

Preparazione accurata, aggiornata e approfondita, conoscenza delle regole di comportamento e tutela dell'investitore – che sono proprie della formazione del consulente finanziario – rappresentano uno dei due poli su cui scorre il rapporto di investimento intermediato dai consulenti finanziari. All'altro capo del polo sta il cliente-investitore che sarà tanto più recettivo quanto meglio potrà usufruire di una propria educazione finanziaria.

Quanto detto dimostra quanto sia fondamentale la previsione della figura del consulente, che però non può operare utilmente se il cliente non riflette un qualche grado di comprensione. Prova ne siano le recenti vicende di cronaca nelle quali sembra sia stato deleterio per il risparmiatore non avere un'adeguata educazione giuridico-economica, seppure elementare, ancor più importante nei momenti difficili di mercato, quando diviene fondamentale non assumere comportamenti irrazionali.

In un contesto di mercato dinamico e volatile i consulenti assumono un ruolo centrale. Questi infatti hanno consolidato il proprio ruolo al fianco dei clienti nelle analisi di portafoglio e nelle scelte di investimento sui differenti orizzonti temporali, assistendo con particolare attenzione gli investitori nella gestione delle loro attività finanziarie.

La nuova direttiva MIFID valorizza queste caratteristiche professionali del "tied agent", manifestando anche l'esigenza di accertare che le persone fisiche che forniscono consulenza alla clientela su strumenti finanziari, servizi d'investimento o servizi accessori per conto dell'intermediario, siano in possesso delle conoscenze e competenze necessarie ad adempiere ai loro obblighi.

I consulenti finanziari, lungi dall'essere solo spettatori del processo in atto, hanno contribuito allo sviluppo qualitativo e quantitativo della promozione finanziaria, apportando il loro bagaglio di conoscenze e competenze.

Il ruolo dei promotori finanziari si è, dunque, evoluto in favore della consulenza finanziaria e del rispetto delle stringenti previsioni di compliance, ad essa connesse.

Nello stesso tempo l'educazione dei risparmiatori rappresenta, come accennato, l'altro capo fondamentale del rapporto e uno degli elementi portanti della strategia di protezione degli investitori. Essa è

fondamentale anche per aumentare l'efficacia dell'azione di vigilanza e del lavoro consulenziale svolto dai promotori.

Una politica pubblica di educazione finanziaria contribuisce a rendere consapevoli i risparmiatori delle loro scelte d'investimento. OCF, in tale ottica, ha sottoscritto una dichiarazione di intenti con il Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca per favorire l'educazione finanziaria sin dall'età scolare.

L'evoluzione normativa

Sotto il profilo dell'evoluzione normativa, la disciplina della consulenza finanziaria ha in Italia una storia ricca di trasformazioni e la Legge di stabilità, approvata il 28 dicembre 2015, ha dato una coerenza sistematica attesa dal settore da molto tempo, attribuendo all'Organismo che presiede le funzioni di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari.

La nuova legge oltre ad ampliare le forme di tutela del risparmiatore, apre l'accesso alla professione di Consulente finanziario autonomo che potrà costituire un'ottima opportunità di lavoro per numerosi giovani preparati e motivati.

La vigilanza sarà svolta dall'Organismo a ciò dedicato, pronto ad intervenire in maniera tempestiva ed efficace a fronte di denunce e segnalazioni.

Siamo pronti per intraprendere al meglio il nuovo compito perché sia ben riposta la fiducia che il legislatore ci ha accordato.

Con la nuova legge l'APF – Organismo previsto all'art. 31 del TUF per la tenuta dell'albo dei promotori finanziari - si trasforma nell'Organismo di vigilanza sui consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede (cioè appunto gli ex promotori finanziari), sui consulenti finanziari autonomi (ex art 18 bis del Tuf) e sulle società di consulenza finanziaria (ex art. 18 ter del Tuf).

L'albo attualmente tenuto da APF verrà così suddiviso in sezioni in cui si potranno iscrivere i soggetti appartenenti a ciascuna delle 3 suddette categorie.

Nuovo albo suddiviso in sezioni:

Sezioni	Sezione A	Sezione B	Sezione C
	Consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede: la persona fisica che, in qualità di agente collegato ai sensi della direttiva 2004/39/CE, esercita professionalmente l'offerta fuori sede come dipendente, agente o mandatario. L'attività di consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede è svolta esclusivamente nell'interesse di un solo soggetto	Consulenti finanziari autonomi: Le persone fisiche, in possesso dei requisiti di professionalità, onorabilità, indipendenza e patrimoniali stabiliti con regolamento adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, autorizzate a prestare la consulenza in materia di investimenti, senza detenere somme di denaro o strumenti finanziari di pertinenza dei clienti.	Società di consulenza finanziaria: Le società costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, in possesso dei requisiti patrimoniali e di indipendenza stabiliti con regolamento adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Consob, per prestare la consulenza in materia di investimenti, senza detenere somme di denaro o strumenti finanziari di pertinenza dei clienti.

Il nuovo Organismo mantiene natura privatistica con funzioni pubblicistiche ed eserciterà le funzioni di vigilanza sui comportamenti degli iscritti, fino ad oggi attribuite alla Consob.

Gli interventi normativi necessari

Il cammino per l'approvazione di tali disposizioni era stato iniziato lo scorso anno proprio in questa Commissione del Senato grazie ad una lungimirante iniziativa del presidente Mauro Marino e dell'Onorevole Ricchiuti. Ritengo che con la nuova legge sia stata scritta una pagina davvero importante per la tutela dei risparmiatori e la razionalizzazione del settore.

La nuova legge, infatti, nel riconoscere un ruolo centrale all'attività svolta dagli intermediari e dai consulenti, presuppone un rapporto che non ha più al centro il mero contratto fra intermediario e cliente ma i **comportamenti** messi in atto dai consulenti al servizio degli investitori.

La consulenza è un'attività fondamentale ai fini della protezione di chi investe perché, nel collocarsi sia nella fase iniziale delle scelte di investimento sia durante l'intero ciclo di vita del cliente e della sua famiglia, individua i bisogni, monitora i livelli di rischio sostenibili dall'investitore e propone l'asset allocation ideale. Inoltre, come dimostrano i recenti fatti di cronaca, l'investitore retail italiano è spesso debole, bisognoso di una tutela specifica e di ricevere raccomandazioni di elevata professionalità. In sintesi ha necessità di essere assistito con competenza, correttezza e trasparenza. La nuova legge vuole rispondere a questa esigenza.

L'identikit del consulente che abbiamo delineato, l'attenzione alla professionalità e alla formazione, confermeranno la bontà e la veridicità del consiglio dato in televisione dal Sottosegretario di Stato del Ministero dell'Economie e delle Finanze, Enrico Zanetti, di "fidarsi del consulente".

Siamo pronti ad affrontare la nuova sfida che il legislatore ci ha assegnato.

Per svolgere al meglio il nostro dovere mi permetto di chiedere un ulteriore intervento normativo che consenta di svolgere in maniera ancor più efficiente e tempestiva l'azione di vigilanza sui consulenti finanziari.

In particolare sarebbe a mio avviso opportuno:

- dotare l'Organismo del potere di richiedere la collaborazione della guardia di finanza per gli accertamenti istruttori più complessi;
- disciplinare un modello di responsabilità simile alle altre Autorità di settore; nonché
- consentire lo scambio di informazioni con le altre Autorità competenti a vigilare.

Si rimane a disposizione,

Carla Rabitti Bedogni Presidente OCF



CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee

**INTERVENTO DEL PRESIDENTE CONSOB
GIUSEPPE VEGAS**

SENATO DELLA REPUBBLICA

6ª Commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica

305

Roma, 12 aprile 2016



CONSOB

COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Timeline degli interventi normativi





La normativa degli aiuti di stato e del *bail-in* (1)

- Il **30 luglio 2013** la Commissione Europea ha pubblicato una Comunicazione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria:
 - è stato rappresentato che «*il sostegno statale può determinare un cosiddetto “rischio morale” e minare la disciplina di mercato*»
 - per ridurre tale rischio morale «*gli aiuti dovrebbero essere concessi soltanto a condizioni tali da comportare un'adeguata condivisione degli oneri da parte degli investitori esistenti*»
- Il **12 giugno 2014** è stata pubblicata la Direttiva 2014/59/UE (c.d. *Banking Resolution and Recovery Directive*, “BRRD”), la quale istituisce un regime armonizzato nell'ambito dell'Unione europea in tema di prevenzione e gestione delle crisi delle banche e delle imprese di investimento :
 - gli Stati membri adottano le relative disposizioni entro il 31 dicembre 2014 e le stesse sono applicabili dal 1° gennaio 2015
 - solo per le norme concernenti il *bail-in* potranno essere applicate, al più tardi, a decorrere dal 1° gennaio 2016



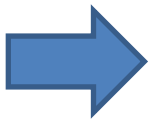
La normativa degli aiuti di stato e del *bail-in* (2)

- La BRRD prevede che, quando si verificano i presupposti per l'avvio delle procedure di gestione della "crisi" dell'intermediario, l'Autorità di risoluzione disponga:
 - a) **la riduzione o conversione di azioni, di altre partecipazioni e di strumenti di capitale emessi dal soggetto in questione**, quando ciò consenta di rimediare allo stato di dissesto o di rischio di dissesto dell'intermediario
 - b) quando la misura indicata alla lettera (a) non consenta di rimediare allo stato di dissesto o di rischio di dissesto, l'adozione di **misure di risoluzione dell'intermediario** oppure la liquidazione coatta amministrativa
- Fra le misure di risoluzione rientra il c.d. *bail-in*, che consiste nella **riduzione dei diritti degli azionisti e dei creditori** o nella conversione in capitale dei diritti di questi ultimi
- Con **"Memo" del 15 aprile 2014** la Commissione Europea ha precisato che l'istituto si applicherà, al più tardi dal 1° gennaio 2016, a **tutte le passività già emesse e a quelle di nuova emissione**



La normativa degli aiuti di stato e del *bail-in* (3)

- La Direttiva 2014/59/UE è stata recepita nell'ordinamento italiano con i decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 16 novembre 2015, in vigore dal giorno stesso della loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale
- Limitatamente alle disposizioni in materia di *bail-in* si prevede l'applicabilità dal 1° gennaio 2016



in sede di recepimento, lo Stato italiano ha previsto sin dal 1° gennaio 2016 **un trattamento preferenziale nella gerarchia dei crediti chirografari per i depositi bancari rispetto alle altre passività ammissibili** (fino a un importo di € 100.000)



La normativa degli aiuti di stato e del *bail-in* (4)

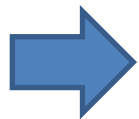
- Il d. lgs. n. 180/2015 individua, in caso di applicazione del *bail-in*, **l'ordine secondo cui devono essere escussi gli azionisti/obbligazionisti**



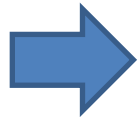


Offerta al Pubblico delle Obbligazioni Bancarie (1)

- La legge 28 dicembre 2005, n. 262 (c.d. “Legge Risparmio”) ha previsto l’abrogazione, a far tempo dal maggio 2006, dell’esenzione dall’obbligo di prospetto per le emissioni obbligazionarie bancarie
- Per l’effetto, a far tempo dal maggio 2006 l’offerta al pubblico di obbligazioni bancarie è sottoposta alla previa pubblicazione di un prospetto, approvato dall’Autorità di vigilanza:



art. 94, comma 7, del TUF stabilisce che «**qualunque fatto nuovo significativo**, errore materiale o imprecisione relativi alle informazioni contenute nel prospetto che sia **atto ad influire sulla valutazione dei prodotti finanziari** e che sopravvenga o sia rilevato tra il momento in cui è approvato il prospetto e quello in cui è definitivamente chiusa l'offerta al pubblico deve essere menzionato in un supplemento del prospetto»



art. 95–bis, comma 2, del TUF dispone poi che «gli investitori che hanno già accettato di acquistare o sottoscrivere i prodotti finanziari prima della pubblicazione di un supplemento **hanno il diritto, esercitabile entro due giorni lavorativi dopo tale pubblicazione, di revocare la loro accettazione. Tale termine può essere prorogato dall'emittente a sua esclusiva discrezione**»



Offerta al Pubblico delle Obbligazioni Bancarie (2)

- A seguito della pubblicazione della Comunicazione della Commissione Europea del 30 luglio 2013, i prospetti riguardanti **le obbligazioni subordinate approvati dalla Consob** sono stati **integrati con apposite informazioni al riguardo e uno specifico fattore di rischio**
- Successivamente all'entrata in vigore, nel luglio 2014, della Direttiva BRRD 2014/59/UE, i prospetti approvati dalla Consob relativi ai **prodotti non equity potenzialmente assoggettabili alla BRRD (e dunque non solo le obbligazioni subordinate)** sono stati progressivamente integrati in via sistematica recando informazioni sull'effetto della Direttiva BRRD anche in termini di **potenziali impatti sui diritti dei sottoscrittori**
- A seguito della pubblicazione dei decreti legislativi n. 180 e 181 del 16 novembre 2015, nei prospetti approvati dalla Consob relativi ai **prodotti non equity potenzialmente assoggettabili a bail-in**, il contenuto dei suddetti fattori di rischio è stato ulteriormente integrato in considerazione degli interventi normativi medesimi



CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

I documenti di offerta

Prospetto di base Banca Marche approvato il 29 novembre 2012



registrata presso l'Albo delle Banche al numero 5236.5 e
in qualità di capogruppo del Gruppo Bancario "Banca delle Marche"
presso l'Albo dei gruppi bancari al numero 6055.8

Numero di iscrizione alla Camera di Commercio di Ancona, P. IVA e Codice Fiscale n. 01377380421

PROSPETTO DI BASE

Rischio correlato alla subordinazione dei titoli

I titoli oggetto del presente Programma di emissione costituiscono passività subordinate dell'Emittente così come classificate in base alle disposizioni contenute nel titolo I, capitolo 2 della Circolare della Banca d'Italia del 27 dicembre 2006 n. 263 e successive modifiche ed integrazioni. In caso di liquidazione o sottoposizione a procedure concorsuali dell'Emittente, il rimborso è subordinato alla preventiva soddisfazione di talune altre categorie di debiti dell'Emittente. In tali circostanze la liquidità dell'Emittente potrebbe non essere sufficiente per rimborsare, in tutto o in parte, il Prestito Obbligazionario per cui l'Investitore potrebbe incorrere in una perdita, anche totale, del capitale investito. A parità di condizioni, i titoli subordinati sono quindi più rischiosi delle obbligazioni non subordinate. E' quindi necessario che l'investitore proceda alla sottoscrizione delle Obbligazioni solo dopo averne compreso la natura e il grado di esposizione al rischio che esse comportano.

Rischio di mancato rimborso / rimborso parziale

In caso di liquidazione dell'Emittente, l'investitore potrebbe incorrere in una perdita, anche totale, del capitale investito. Infatti, il rimborso delle Obbligazioni Subordinate Lower Tier II avverrà solo dopo che siano stati soddisfatti tutti gli altri creditori privilegiati, chirografari o con un grado di subordinazione inferiore ed in tali casi, la liquidità dell'Emittente potrebbe non essere sufficiente per rimborsare – anche solo parzialmente - le Obbligazioni Subordinate Lower Tier II.



Mifid I

- La **Direttiva 2004/39/CE (c.d. MiFID I)**, entrata in vigore in Italia nel novembre 2007, ha introdotto, in una **cornice di armonizzazione massima delle regole comunitarie**, un nuovo assetto regolamentare in materia di servizi di investimento fondato su:
 - obblighi informativi in capo agli intermediari
 - obblighi di valutazione della coerenza degli investimenti rispetto al profilo dell'investitore (**adeguatezza/appropriatezza**)
 - differenziazione e **graduazione delle regole di condotta per gli intermediari**, in relazione ai differenti servizi prestati e alla tipologia di clienti coinvolti
 - presidi organizzativi e procedurali nella prestazione dei servizi di investimento
 - disciplina degli **incentivi ricevuti o corrisposti** dagli intermediari in connessione con i servizi prestati, gestione dei **conflitti di interesse** e obblighi di *best execution*



CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

I Servizi di Investimento (1): interventi dell'ESMA

- ***Opinion dell'ESMA "MiFID practices for firms selling complex products" del 7 febbraio 2014***
 - Con riguardo alla distribuzione di prodotti complessi (tra cui **le obbligazioni subordinate**) si raccomanda agli intermediari l'adozione di "presidi rafforzati" sia a livello di organizzazione interna che di rapporti con la clientela
 - ***Statement dell'ESMA del 31 luglio 2014*** che riguarda i rischi connessi alle obbligazioni convertibili in azioni al verificarsi determinati eventi legati a requisiti patrimoniali dell'emittente
 - ***Reminder*** delle tre ESAs del **31 luglio 2014** in materia di *self-placement* che richiama l'attenzione sui rischi connessi al collocamento da parte di un intermediario di titoli di propria emissione
-  si evidenzia che detti prodotti **espongono l'investitore a rischi non presenti per altri strumenti finanziari** (ad esempio il rischio di *bail-in*) e possono presentare per l'investitore caratteristiche di non agevole comprensione e comparabilità con prodotti succedanei



I Servizi di Investimento (2)

- La Direttiva 2014/65/UE del 15 maggio 2014 (c.d. «MiFID 2») e il Regolamento (UE) n. 600/2014 (c.d. «MiFIR») prevedono un **rafforzamento degli obblighi gravanti sugli intermediari** a presidio della correttezza e trasparenza delle condotte:

obbligo per gli Stati membri di adottare, entro il 3 luglio 2016, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva

Commissione Europea ha richiesto di **prorogare l'entrata in vigore della MiFID 2 al 3 gennaio 2018**

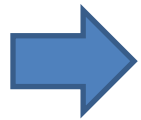


Le Autorità di vigilanza saranno **dotate di poteri di *product intervention*** che consentiranno forme di intervento più incisive: divieto di vendita e/o di effettuazione di determinate pratiche commerciali

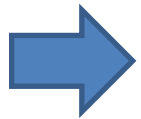


I Servizi di Investimento (3)

- Il 30 novembre 2015 l'ESMA ha pubblicato il *Final Report* delle “*Guidelines on complex debt instruments and structured deposits*”



si prevede che i titoli potenzialmente sottoposti a *bail-in* siano inclusi nell'elenco dei prodotti complessi che **non potranno essere distribuiti in modalità *execution only***

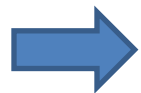


L'*execution only* consiste nella mera esecuzione di ordini senza alcun filtro da parte dell'intermediario

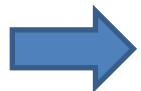


Iniziative assunte dalla Consob: prodotti «illiquidi»

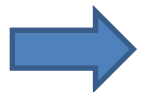
- Fin dal marzo **2009** la Consob è intervenuta con una Comunicazione in materia di **prodotti illiquidi** (si annoverano le obbligazioni bancarie):
- La **Consob** ha ritenuto opportuno procedere alla specificazione delle **regole di condotta** che il distributore deve seguire in sede di trattazione di prodotti finanziari illiquidi



misure di **trasparenza**



presidi di **correttezza** in relazione alle modalità di *pricing*



graduazione dell'offerta e presidi di correttezza in relazione alla verifica dell'**adeguatezza/appropriatezza** degli investimenti



Iniziative assunte dalla Consob: prodotti «complessi»

- Il **22 dicembre 2014** la Consob ha emanato una Comunicazione sulla distribuzione di **prodotti finanziari complessi** ai clienti *retail* (tra cui anche le obbligazioni subordinate). La Consob ha:
 - ➔ raccomandato che alcune tipologie di prodotti non **siano consigliate né distribuite in via diretta alla clientela *retail***
 - ➔ in caso di mancato adeguamento l'intermediario sarà comunque chiamato ad adottare cautele in grado di contenere in maniera sostanziale il rischio
 - ➔ fra tali prodotti rientrano anche quelli «*per i quali, al verificarsi di determinate condizioni o su iniziativa dell'emittente, sia prevista la conversione in azioni o la decurtazione del valore nominale*», ivi incluse le obbligazioni subordinate.



Iniziative assunte dalla Consob: *bail-in*

- Il 24 novembre 2015 la Consob ha emanato una Comunicazione con la quale ha richiesto agli intermediari di:

➔ fornire informazioni appropriate alla clientela circa **le novità introdotte dai d.lgs. nn. 180 e 181 del 2015** di recepimento della normativa comunitaria sulle risoluzioni bancarie

➔ riconsiderare le proprie procedure per la formulazione dei giudizi di **adeguatezza e di appropriatezza** al fine di valutare l'eventuale impatto sulle stesse delle innovazioni introdotte



Audizione del Presidente della Consob del 22 ottobre 2015 alla Commissione VI del Senato sugli schemi di decreto legislativo relativi all'attuazione della BRRD

- Nel corso dell'audizione è stato sottolineato che un **ritardo nella diffusione al pubblico di informazioni** sullo stato di crisi di un intermediario può determinare **un danno per gli investitori**
- Gli investitori potrebbero infatti acquistare strumenti finanziari della banca ad un **prezzo che non riflette l'eventuale stato di dissesto** della Banca o dell'impresa di investimento
- La scelta di far prevalere la **stabilità a scapito della trasparenza** genera effetti controproducenti rispetto allo stesso obiettivo di mitigare gli effetti sistemici degli *shock* che colpiscono gli intermediari finanziari
- Il Parlamento ha recepito tali considerazioni nel proprio parere che però non è confluito nel testo finale del decreto legislativo



CONSOB
 COMMISSIONE NAZIONALE
 PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Audizione del Presidente della Consob – Ottobre 2015

Regole. Il presidente Consob in audizione al Senato mette nel mirino il provvedimento che a suo parere mina il principio della trasparenza

Vegas: il decreto sul bail-in va rivisto

«La norma potrebbe alimentare contenziosi legali e cause di risarcimento»

Laura Galvagni

Il decreto legislativo sul bail-in è il frutto di una scelta nazionale di dare un'interpretazione restrittiva alla direttiva europea sul tema. Una scelta, tuttavia, che contrasta con le norme comunitarie, e non solo, in materia di abusi di mercato e

que corretti tutti quei passaggi che non sono «perfettamente coerenti con le direttive europee in materia di abusi di mercato e trasparenza».

Stante il testo attuale, di fatto, «la norma più critica riguarda l'obbligo di differire la diffusione al pubblico della notizia relativa alla procedura di risoluzio-

Non solo. In un altro passaggio del testo si prevede che, «in caso di cessione di beni e rapporti giuridici di un intermediario in crisi, non si applichino gli obblighi di comunicazione riguardanti le partecipazioni rilevanti in società quotate» disciplinate dall'art. 120 del Tuf.

L'insieme di tutto questo, per

coinvolta a pieno titolo: «in primo luogo, prevedendo che la stessa sia sentita, attraverso lo strumento del parere, nei procedimenti incardinati presso la Banca d'Italia, laddove vengano in rilievo profili attinenti alla prestazione dei servizi di investimento; in secondo luogo, introducendo il dovere per la Ban-

L'AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE SUL DECRETO PER LA DIRETTIVA BRRD

Consob: il bail-in va cambiato

Secondo Vegas le scelte del legislatore italiano hanno favorito troppo la stabilità, a discapito della trasparenza verso gli investitori. E occorre valutare anche il privilegio dei depositi rispetto ai boni

DI FRANCESCO NINFOLE

La Consob spinge per cambiare la legge nazionale che recepirà la direttiva Ue sulla risoluzione delle crisi bancarie e sul bail-in, ovvero il

italiano, per «scelta autonoma», ha portato troppo in alto l'asticella: «La norma più critica riguarda l'obbligo di differire la diffusione al pubblico della notizia relativa alla procedura di risoluzione sino al momento della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, sul

ding o per gestire eventuali rumor (come quelli definiti dal Tuf). Infine lo schema di decreto sarebbe in contraddizione con se stesso, perché in altri ambiti (sulla cessione a terzi di attività) il testo fa riferimento proprio alla di-

sidente della Commissione ha auspicato un maggiore coinvolgimento, attraverso l'introduzione dell'obbligo per Bankitalia di comunicare a Consob i provvedimenti finali (non pubblici) assunti per la Brrd. L'ultimo rilievo



Il commissariamento delle banche in risoluzione (1)

- Date dei provvedimenti di commissariamento da parte del MEF



Cassa di Risparmio di Ferrara: 27 maggio 2013



Banca delle Marche: 15 ottobre 2013 (precedentemente posta in gestione provvisoria ex 76 TUB in data 27 agosto 2013)



Cassa di Risparmio di Chieti: 5 settembre 2014



Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio: 10 febbraio 2015



Il commissariamento delle banche in risoluzione (2)

- ➔ Bankitalia propone l'avvio della procedura che viene deliberata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze
- ➔ Le banche in amministrazione straordinaria sono guidate da un organo nominato dalla Banca d'Italia al fine di **rilevare e rimuovere le irregolarità gestorie**
- ➔ Durante l'amministrazione straordinaria le 4 banche **non hanno emesso nuove azioni o obbligazioni**
- ➔ Durante tale periodo non sono pervenute **segnalazioni in merito ad irregolarità** nella prestazione di servizi di investimento da parte delle 4 banche
- ➔ Durante la procedura **non sussiste l'obbligo di redigere il bilancio** e la semestrale, determinandosi un **black-out** informativo sui conti



CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Flusso di emissioni di obbligazioni subordinate

LE OBBLIGAZIONI SUBORDINATE DELLE QUATTRO BANCHE RISOLTE

DATE DI EMISSIONE DELLE OBBLIGAZIONI SUBORDINATE DELLE QUATTRO BANCHE OGGETTO DI RISOLUZIONE

Tabella 1

ANNO EMISSIONE	DESCRIZIONE	TOT. EMESSE
2005	totale obbligazioni subordinate 2005 oggetto di riduzione	65.000.000
2006	totale obbligazioni subordinate 2006 oggetto di riduzione	392.059.000
2007	totale obbligazioni subordinate 2007 rimaste in capo alle banche in l.c.a. dal 9-12-15	248.000.000
	totale obbligazioni subordinate 2007 oggetto di riduzione	60.500.000
2008	totale obbligazioni subordinate 2008 rimaste in capo alle banche in l.c.a. dal 9-12-15	12.000.000
	totale obbligazioni subordinate 2008 oggetto di riduzione	12.000.000
2009	totale obbligazioni subordinate 2009 rimaste in capo alle banche in l.c.a. dal 9-12-15	11.000.000
2010	totale obbligazioni subordinate 2010 rimaste in capo alle banche in l.c.a. dal 9-12-15	40.000.000
2011	totale obbligazioni subordinate 2011 oggetto di riduzione	64.808.000
2012	totale obbligazioni subordinate 2012 rimaste in capo alle banche in l.c.a. dal 9-12-15	42.129.000
2013	totale obbligazioni subordinate 2013 rimaste in capo alle banche in l.c.a. dal 9-12-15	10.000.000
	totale obbligazioni subordinate 2013 oggetto di riduzione	135.000.000
2014	totale obbligazioni subordinate 2014 rimaste in capo alle banche in l.c.a. dal 9-12-15	5.000.000
	Totale	1.097.496.000
	<i>di cui annullate</i>	<i>729.367.000</i>

Oltre il 70% del totale delle obbligazioni subordinate emesse dalle 4 banche in risoluzione è stato collocato prima del 2008



Le banche in risoluzione: il peso delle obbligazioni subordinate

- L'ammontare complessivo delle **obbligazioni subordinate emesse dalle quattro banche in risoluzione** e detenute dalla clientela *retail* è pari a **374 milioni di euro** (30 giugno 2015)

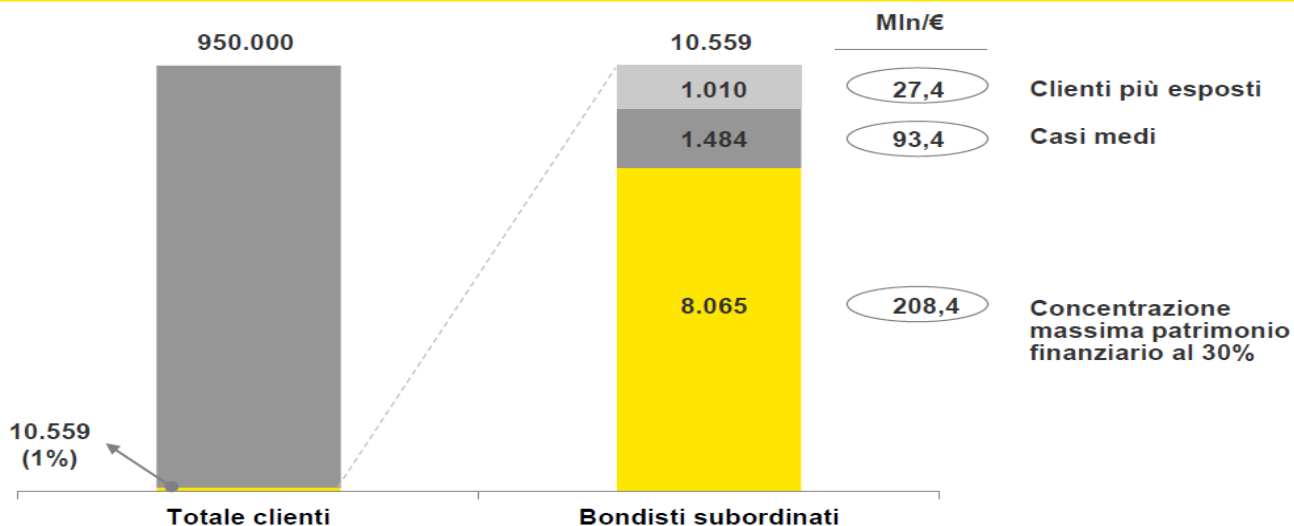
➔ equivalente all'1,17% del totale delle **obbligazioni bancarie subordinate** emesse dalle banche italiane e detenute dalla clientela *retail*

➔ e allo 0,03% del **totale degli strumenti finanziari** della clientela *retail* detenuti presso le banche italiane



Distribuzione per classi di concentrazione

La distribuzione dei casi di «bondisti subordinati» sulle vecchie banche



Clienti più esposti: Patrimonio finanziario presso la banca inferiore a 100 k/€ e concentrazione bond subordinati superiore al 50%

Casi medi: somma di due casistiche:

1. Patrimonio finanziario presso la banca inferiore a 100 k/€ e concentrazione tra il 30% e il 50%
2. Patrimonio finanziario presso la banca superiore a 100 k/€ e concentrazione superiore al 30%



CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Le obbligazioni e gli strumenti finanziari detenuti dalle banche

- Al 30 giugno 2015 il totale delle **obbligazioni** emesse dalle banche italiane e detenute dalla clientela *retail* era pari a **242 miliardi di euro**
- Al 30 giugno 2015 il totale delle **obbligazioni subordinate** emesse dalle banche italiane e detenute dalla clientela *retail* era pari a **32 miliardi di euro** (13% circa del totale obbligazioni)



Titoli presenti nei portafogli "amministrati" di clientela *retail*

- Il peso dei **fondi comuni di investimento** sul risparmio della clientela *retail* è passato dal 18,73% (dicembre 2010) al 39,85% (dicembre 2015)
 - Il peso delle **obbligazioni** sul risparmio della clientela *retail* è passato dal **47,55% (dicembre 2010) al 25,77% (dicembre 2015)**
 - Il peso degli **strumenti azionari** sul risparmio della clientela *retail* è passato dal 12,53% (dicembre 2010) al 14,02% (dicembre 2015)
- ➔ nel complesso **l'ammontare dei titoli** presenti nei portafogli amministrati della clientela *retail* è aumentato da 1.056 miliardi di euro (dicembre 2010) a 1.188 miliardi di euro (dicembre 2015)
- ➔ si osserva pertanto un **significativo spostamento delle forme di risparmio da strumenti obbligazionari a strumenti di risparmio gestito**



Ripartizione "amministrato" per *cluster*

- Il totale del risparmio della clientela *retail* amministrato da istituti sottoposti alla vigilanza prudenziale della BCE è pari al 65,37% del totale
- Il totale del risparmio della clientela *retail* amministrato da istituti sottoposti alla vigilanza prudenziale della Banca d'Italia è pari al 34,63% del totale



CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Emissioni bancarie nei portafogli "amministrati" di clientela *retail*

- Il controvalore delle obbligazioni emesse da banche **vigilate dalla BCE** nei portafogli amministrati di clientela *retail* è di 153,8 miliardi di euro (dicembre 2015)
 - ➔ pari al 67% del totale delle obbligazioni emesse dalle banche italiane
 - ➔ pari al 13% del totale del risparmio amministrato
- Il controvalore delle obbligazioni emesse da banche **vigilate dalla Banca d'Italia** nei portafogli amministrati di clientela *retail* è di 76 miliardi di euro (dicembre 2015)
 - ➔ pari al 33% del totale delle obbligazioni emesse dalle banche
 - ➔ pari al 6% del totale del risparmio amministrato



Obbligazioni subordinate nei portafogli "amministrati" di clientela *retail*

- Il controvalore delle obbligazioni subordinate emesse da banche vigilate dalla BCE nei portafogli amministrati di clientela *retail* è pari a 26,6 miliardi di euro (dicembre 2015)

➡ pari all'83% del totale delle obbligazioni subordinate emesse dalle banche

➡ pari al 2,24% del totale del risparmio amministrato

- Il controvalore delle obbligazioni subordinate emesse da banche vigilate dalla Banca d'Italia nei portafogli amministrati di clientela *retail* è pari a 5,3 miliardi di euro (dicembre 2015)

➡ pari al 17% del totale delle obbligazioni subordinate emesse dalle banche

➡ pari allo 0,45% del totale del risparmio amministrato



Incidenza dei titoli di propria emissione e titoli subordinati

- Incidenza dei **titoli di propria emissione** delle banche italiane sulle masse amministrate *retail*

31,35% (2010) ➡ 28,06% (2013) ➡ 21,20% (2015)

- Incidenza dei **titoli subordinati** delle banche italiane sulle masse amministrate *retail*

2,55% (2013) ➡ 2,38% (2014) ➡ 2,20% (2015)

Descrizione	Ctv in € obbligazioni (A)	Incidenza su totale		Incidenza su totale		Incidenza su totale	
		obbl. emesse da banche (A/C)	obbl. emesse da banche (A/C)	amministrato di sistema (A/D)	di cui subordinate (B)	obbl. subordinate emesse da banche (B/C)	amministrato di sistema (B/D)
Vigilate BCE	153.837.198.306	67,01%	12,94%	26.640.259.244	83,31%	2,24%	
Vigilate Bdl	40.519.565.942	17,65%	3,41%	4.702.583.661	14,71%	0,40%	
BCC	35.200.214.402	15,33%	2,96%	634.174.547	1,98%	0,05%	
Totale obbligazioni emesse da banche(C)	229.556.978.650	100,00%	19,32%	31.977.017.452	100,00%	2,69%	
Totale amministrato(D)	1.188.428.291.789						

Fonte: Consob, dati al 31 dicembre 2015



CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Il sistema dell'intermediazione mobiliare

- Nel 2015 i clienti del sistema di intermediazione mobiliare sono stati circa 13 milioni (di cui il 99,7% *retail*)
- Nel 2015 il numero di operazioni del sistema di intermediazione mobiliare ha superato 100 milioni
- Nel 2015 risultavano più di 33 mila promotori finanziari

Banche: dati sul sistema dell'intermediazione mobiliare - anno 2015	
Numero banche	583
Numero clienti	13.274.091
di cui retail	13.230.048
Controvalore portafogli amministrati (retail e professionali)	2.006.078.219.274
Patrimonio gestito	137.348.779.061
Collocamento	292.668.431.387
Controvalore ordini servizi esecutivi	9.115.448.973.380
Numero di operazioni (RTO, ESO)	103.984.973
Promotori finanziari	33.626

Fonte: Consob, dati al 31 dicembre 2015



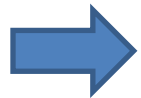
Approccio *risk based* e modello di vigilanza (1)

- L'attivazione delle iniziative e la scelta della loro tipologia è guidata da una logica *risk-based* tesa a:
 - focalizzare l'azione di vigilanza sulle **aree e sui soggetti a maggior rischio**
 - valorizzare l'effettiva significatività dei fenomeni rilevati in rapporto all'**interesse pubblico**
- Gli interventi di vigilanza effettuati dal 2007 hanno interessato un numero di banche le cui **masse amministrate coprono il 90% circa del risparmio** in strumenti finanziari riconducibile a clientela *retail*
- A partire dal 2007, anno di entrata in vigore della disciplina MiFID, la CONSOB ha realizzato più di **1.000 interventi di vigilanza in materia di servizi di investimento**
- Le **verifiche ispettive** hanno coperto circa il 55% del mercato

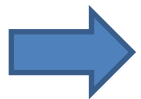


Approccio *risk based* e modello di vigilanza (2)

- Il modello di vigilanza sugli intermediari della Consob è stato esaminato e positivamente valutato dai principali consessi di regolatori internazionali



Il Fondo Monetario Internazionale (FMI), in occasione del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) condotto sull'Italia nell'anno 2013, lo ha **giudicato quale efficace ed efficiente strumento di vigilanza *offsite*** a supporto dell'attività svolta *onsite*



Il modello di vigilanza è stato illustrato all'ESMA nell'ambito di una *peer review* in materia di “*MiFID Conduct of business*”, i cui esiti hanno evidenziato che “*Consob’s supervisory approach is strongly quantitative. The EWS [n.d.r. Early Warning System] and associated ARS [n.d.r. Annual Rating System] together represent a particularly impressive tool for gathering data, and assessing and recording risk*”.



Interventi di vigilanza

- Nel 2015 la **CONSOB ha effettuato 156 interventi di vigilanza** nei confronti di banche

➔ 9 verifiche ispettive (3 nel 2014)

➔ 129 richieste di dati e notizie (72 nel 2014)

➔ 5 convocazioni di esponenti aziendali di banche (5 nel 2014)

ANNO	convocazione esponenti aziendali (art. 7, c. 1, lett. a) del TUF)	ordine di convocazione organi collegiali (art. 7, c. 1, lett. b) del TUF)	richiesta di dati e notizie (art. 8, c. 1, del TUF)	Verifiche ispettive	Altri interventi di vigilanza	Totali
2007	11		30	3		44
2008	26		64	4	32	126
2009	18		51	12	34	115
2010	22	9	46	3	43	123
2011	5	2	99	5	26	137
2012	6		109	6	18	139
2013	0	3	104	8	10	125
2014	5	1	72	3	7	88
2015	5	1	129	9	12	156
2016	3	1	22	3	3	32
TOTALI	101	337 17	726	56	185	1085



CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Provvedimenti sanzionatori: violazioni disciplina di investimento

- Dal 2007 al 2015 la **CONSOB ha adottato i seguenti provvedimenti sanzionatori**
 - ➔ ha sanzionato 416 esponenti aziendali di banche (121 nel 2015)
 - ➔ ha sanzionato 35 banche (8 nel 2015)
- Il numero di esponenti aziendali sanzionati nel 2015 **è stato il più alto in assoluto** dal 2007 al I trimestre 2016
 - ➔ 42 esponenti sanzionati nel 2014, 30 nel 2013, 3 nel 2012
- Il numero di banche sanzionate nel 2015 **è stato il più alto in assoluto** dal 2007 al I trimestre 2016

Dettaglio emissioni per anno di obbligazioni subordinate delle 4 banche risolte

(con distinzione fra obbligazioni oggetto di riduzione integrale e quelle rimaste in carico alla banca risolta posta in l.c.a.)

Anno di emissione e Banca	Totale annuo di cui =>	importo obblig. oggetto di riduzione integrale	importo obblig. rimaste in carico a banca sottoposta a LCA
2005	65.000.000	65.000.000	
B. MARCHE	65.000.000	65.000.000	
2006	392.059.000	392.059.000	
B. MARCHE	120.000.000	120.000.000	
BPEL	152.059.000	152.059.000	
CR FERRARA	120.000.000	120.000.000	
2007	308.500.000	60.500.000	248.000.000
B. MARCHE	180.000.000		180.000.000
BPEL	60.500.000	60.500.000	
CR FERRARA	68.000.000		68.000.000
2008	24.000.000	12.000.000	12.000.000
BPEL	24.000.000	12.000.000	12.000.000
2009	11.000.000		11.000.000
BPEL	11.000.000		11.000.000
2010	40.000.000		40.000.000
BPEL	20.000.000		20.000.000
CR CHIETI	20.000.000		20.000.000
2011	64.808.000	64.808.000	
B. MARCHE	50.000.000	50.000.000	
CR CHIETI	14.808.000	14.808.000	
2012	42.129.000		42.129.000
B. MARCHE	27.129.000		27.129.000
CR CHIETI	15.000.000		15.000.000
2013	145.000.000	135.000.000	10.000.000
B. MARCHE	25.000.000	25.000.000	
BPEL	110.000.000	110.000.000	
CR CHIETI	10.000.000		10.000.000
2014	5.000.000		5.000.000
BPEL	5.000.000		5.000.000
Totale	1.097.496.000	729.367.000	368.129.000

Emissioni per anno bond subordinati delle 4 banche risolte

Anno di emissione	B. MARCHE	BPEL	CR CHIETI	CR FERRARA	Totale 4 Banche
2005	65.000.000				65.000.000
2006	120.000.000	152.059.000		120.000.000	392.059.000
2007	180.000.000	60.500.000		68.000.000	308.500.000
2008		24.000.000			24.000.000
2009		11.000.000			11.000.000
2010		20.000.000	20.000.000		40.000.000
2011	50.000.000		14.808.000		64.808.000
2012	27.129.000		15.000.000		42.129.000
2013	25.000.000	110.000.000	10.000.000		145.000.000
2014		5.000.000			5.000.000
Totale	467.129.000	382.559.000	59.808.000	188.000.000	1.097.496.000

Senato della Repubblica
6^a Commissione (Finanze e Tesoro)

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee

Audizione del Direttore generale dell'Assonime
Stefano Micossi

Roma, 12 aprile 2016

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

1. Tra il 2007 e il 2015 il sistema bancario e finanziario italiano è stato investito da shock ingenti, tra i quali sottolineerei, per la rilevanza delle conseguenze, i seguenti:
 - a. due separate crisi finanziarie, la crisi finanziaria globale innescata nel settembre del 2008 dal fallimento di Lehman Brothers, e la crisi del debito sovrano dell'Eurozona seguita all'emersione dei disavanzi 'nascosti' nel bilancio pubblico greco; soprattutto la seconda ha messo in luce rilevanti difetti di costruzione dell'unione monetaria, in particolare la mancanza di meccanismi di condivisione dei rischi di instabilità finanziaria;
 - b. come eredità di quelle crisi nell'economia reale, la caduta di quasi dieci punti percentuali del PIL e, non meno significativo, l'avvento dei tassi d'interesse nominali vicini allo zero, con effetti sull'intermediazione del risparmio molto rilevanti; ciò è avvenuto, per giunta, in un contesto di rapido mutamento tecnologico che ha reso in buona parte obsolete le strutture tradizionali di raccolta del risparmio e di distribuzione dei servizi finanziari;
 - c. importanti mutamenti del quadro regolamentare, particolarmente significativi per le banche; con la revisione del sistema di Basilea sui requisiti di capitale per l'esercizio dell'attività bancaria e l'avvio dell'unione bancaria, nelle sue articolazioni del sistema unico di vigilanza (SSM), del sistema per la risoluzione delle banche in crisi (SRM) e di una nuova direttiva di armonizzazione dei sistemi nazionali di assicurazione dei depositi.

2. L'avvio dell'unione monetaria, all'inizio del decennio scorso, aveva temporaneamente compresso i premi al rischio sui debitori delle economie più fragili, determinando un afflusso eccessivo di credito verso quelle economie, incoraggiando l'accumulo di debiti insostenibili nel settore privato (soprattutto in Irlanda e in Spagna) e nel settore pubblico (in Grecia e in Portogallo). L'Italia, con un debito pubblico già molto elevato, usò i risparmi d'interesse sul debito per aumentare la spesa pubblica, mentre l'economia cresceva poco e la produttività precipitava.

Con la crisi finanziaria, i premi al rischio ritornarono in misura eclatante: con la particolare connotazione, nell'ambito dell'Eurozona, che per ciascuno Stato membro la moneta unica era come una moneta estera, perché non era consentito ai paesi debitori di utilizzarla per

sostenere i corsi dei titoli pubblici sotto attacco senza il permesso dei paesi creditori. Che per concederlo chiedevano programmi di aggiustamento di bilancio; la fuga degli investitori dai titoli dei paesi indebitati divenne il modo per ristabilire la disciplina di bilancio su questi paesi.

Così, in rapida sequenza la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo persero l'accesso al mercato dei capitali e dovettero sottoscrivere onerosi programmi di aggiustamento; il contagio si estese anche alla Spagna e all'Italia e si arrestò solamente dopo che il Consiglio europeo riuscì ad accordarsi sull'avvio dell'unione bancaria e la BCE fu autorizzata a intervenire come prestatore di ultima istanza sul mercato dei titoli pubblici (con il programma OMT del settembre 2012). L'approvazione del *Fiscal Compact* e delle revisioni del Patto di stabilità con *il Six Pact* e *il Two Pact* costituirono la precondizione di quelle decisioni del Consiglio europeo, è opportuno non dimenticarlo.

L'avvio delle politiche monetarie espansive di *quantitative easing*, nel 2015, ha ulteriormente ridimensionato i premi al rischio, che già avevano iniziato a diminuire dalla fine del 2012, mentre i tassi di interesse a lungo termine sono scesi ai minimi storici.

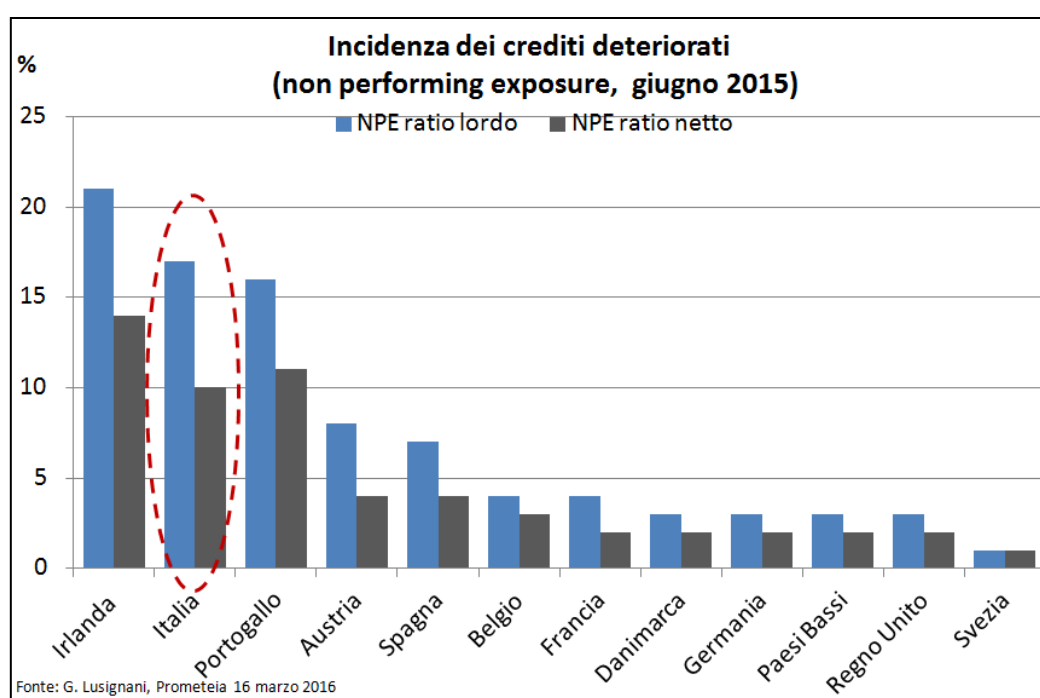
Intanto il seme della sfiducia tra creditori e debitori aveva messo solide radici: il negoziato europeo sull'avanzamento dell'unione bancaria è diventato un negoziato tra i paesi debitori, che chiedono di istituzionalizzare la condivisione dei rischi bancari con l'assicurazione europea dei depositi, e i paesi creditori, che domandano ai debitori la riduzione preventiva dei rischi bancari, in particolare accelerando le svalutazioni sui crediti deteriorati e ridimensionando i portafogli di titoli pubblici.

Questo contrasto è alla radice delle difficoltà di approvazione del regolamento proposto dalla Commissione europea che introduce un fondo di garanzia europeo per i depositi bancari (EDIS), necessario completamento dell'unione bancaria.

Sullo sfondo resta la minaccia di nuovi attacchi speculativi alle banche dei paesi indebitati, o al loro mercato dei titoli pubblici, minaccia che può diventare più pressante all'avvicinarsi della fase di rientro della politica monetaria super-espansiva della BCE – politica che i paesi creditori vedono come il fumo negli occhi, perché le imputano il basso livello dei tassi d'interesse che mette in ginocchio la loro industria finanziaria e le finanze delle famiglie.

3. Vengo alle conseguenze del secondo degli shock che hanno investito il nostro sistema bancario e finanziario a causa della caduta del PIL e, insieme, dei rendimenti delle attività finanziarie a lungo termine.

È anzitutto per il cattivo andamento dell'economia se i bilanci bancari si sono riempiti di crediti deteriorati, in misura ben maggiore che nelle altre economie (sono simili a noi solo il Portogallo e l'Irlanda, che però cresce molto più rapidamente; cfr. Figura), falcidiando la redditività di molte banche. Il problema è aggravato da mutamenti tecnologici che hanno reso ridondante una parte significativa delle reti distributive, prefigurando nuove esigenze di ristrutturazione.



Le banche devono anche fronteggiare una scarsità di opportunità d'impiego in prestiti di qualità al settore privato o in attività finanziarie, in un'economia che ha appena smesso di cadere e recupera molto lentamente. I titoli del debito pubblico, in particolare quelli a lungo termine, sono diventati l'opzione migliore; le facilitazioni di credito a bassissimo costo della BCE hanno allargato la provvista di fondi utilizzabili per acquistarli.

Gli sviluppi descritti hanno fatto emergere situazioni di particolare fragilità in alcuni istituti bancari a forte radicamento territoriale, soprattutto laddove il governo della banca era caduto nelle mani di gruppi e persone legate a quei territori che hanno indebolito la banca con politiche di credito e meccanismi di remunerazione degli azionisti poco responsabili, e

anche poco visibili finché l'economia cresceva, ma divenuti insostenibili quando l'economia ha preso a cadere.

Va sottolineato, al riguardo, che le situazioni di maggiore sofferenza sembrano ormai identificate. Il ripetersi di episodi simili di mala gestione pare meno probabile, grazie a tre sviluppi concomitanti. In primo luogo, severe sanzioni sono state comminate agli amministratori responsabili delle cattive gestioni, alle quali si aggiungeranno gli effetti delle azioni di responsabilità e le richieste di risarcimento degli investitori danneggiati, con effetti deterrenti per tutto il sistema.

In secondo luogo, il governo ha varato importanti riforme delle banche popolari e, ora, anche delle banche cooperative che rafforzano i presidi contro sistemi di *governance* inadeguati e sono atte a promuovere il necessario consolidamento del sistema bancario.

Infine, l'avvio del SSM è stato preceduto da un esercizio approfondito di accertamento dei valori degli attivi e della rischiosità complessiva dei modelli di business, che ha condotto a un rafforzamento patrimoniale delle banche italiane. Con la trasposizione nel nostro ordinamento della direttiva CRD IV i poteri d'intervento della vigilanza sono diventati più penetranti, includendo ora anche la revoca degli amministratori infedeli. La direttiva BRRD prevede nuovi poteri d'intervento precoce che consentono all'autorità di risoluzione – che nel nostro paese è la Banca d'Italia – di agire all'emergere di un serio deterioramento della situazione patrimoniale e finanziaria, imponendo alla banca misure adeguate di risanamento. Consente anche alla Banca d'Italia di avviare i preparativi per la risoluzione, ad esempio prendendo contatto con potenziali acquirenti quando la situazione aziendale tenda a precipitare.

Ciononostante, non tutti i problemi di fragilità del nostro sistema bancario possono essere considerati risolti. Il ritorno alla redditività in parti importanti del sistema richiederà nuove operazioni di rafforzamento patrimoniale, per alleggerire i bilanci dai crediti deteriorati e affrontare i costi del ridimensionamento delle reti. Questi interventi sono anche una condizione importante per la ripresa dell'offerta di credito.

Particolarmente urgente è l'individuazione di una soluzione che consenta alle banche italiane di cedere una quota di crediti deteriorati sufficiente a riportarne il peso entro proporzioni fisiologiche. Occorre identificare un meccanismo che consenta di alleggerire i bilanci rapidamente, ma che, graduando nel tempo le necessarie svalutazioni, favorisca una

migliore valorizzazione dei crediti deteriorati. Un contributo significativo in questo senso può venire dall'accelerazione dei tempi di recupero dei crediti in sofferenza davanti alla giustizia civile: è stato stimato che qualora questi fossero in linea con quelli degli altri principali paesi europei, l'ammontare dello stock di sofferenze dell'intero sistema bancario italiano sarebbe dimezzato.

Un meccanismo graduale di liquidazione eviterebbe che sul mercato si consolidi come benchmark di riferimento per le svalutazioni lo sconto applicato nelle quattro banche in risoluzione, che ha assunto dimensioni particolarmente elevate per le circostanze eccezionali nelle quali si è dovuto intervenire (oltre l'82 per cento).

4. La crisi finanziaria ci ha lasciato in eredità un sistema regolamentare considerevolmente più stringente caratterizzato, oltre che da standard di vigilanza uniformi nell'ambito del SSM, da requisiti di capitale più severi nella quantità e nella qualità e dal principio, completamente nuovo nel nostro ordinamento, secondo il quale le perdite di una banca in crisi devono essere sopportate dagli azionisti e dai creditori della banca (*burden sharing, bail-in*) fino a concorrenza dell'8 per cento delle passività totali della banca, prima di poter intervenire con aiuti di Stato. Con scelta molto discutibile, il legislatore europeo ha deciso che la nuova regola si applicasse da subito anche alle obbligazioni bancarie già in circolazione, delle quali dunque si è aumentato il livello di rischio rispetto a quello considerato nel momento dell'investimento.

È probabile che questo mutamento non sia stato sufficientemente spiegato a risparmiatori e investitori. Inoltre, l'ordine di attrazione delle passività bancarie a copertura delle perdite dipende dalle normative nazionali e dalle scelte, in parte discrezionali, delle autorità competenti – accentuando l'incertezza. Ad esempio, informazioni di mercato indicano che l'attrazione nell'ambito del *bail-in* di obbligazioni *senior* del Banco Novo, in Portogallo, abbia condotto alla virtuale chiusura del mercato delle obbligazioni *senior* per la stragrande maggioranza delle banche europee.

Nell'interpretazione adottata dalle autorità europee di concorrenza, che applicano il *burden sharing* ad azionisti e creditori subordinati nei casi di aiuti di Stato a banche in difficoltà, anche l'intervento del Fondo interbancario di tutela dei depositi – benché finanziato con fondi privati – è stato assimilato a un aiuto di Stato, chiudendo la strada alle modalità

tradizionalmente utilizzate per gestire le crisi bancarie. Questa impostazione, applicata all'intervento del Fondo nel salvataggio della Banca Tercas, è ora oggetto di un ricorso delle autorità italiane davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Le regole sugli aiuti di Stato contenute nel Trattato (in particolare l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b sulla compatibilità degli interventi necessari a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro) consentono un'applicazione della disciplina, anche per quanto riguarda il *burden sharing*, sufficientemente flessibile e basata sul principio di proporzionalità. Le linee guida della Commissione sugli aiuti di Stato alle banche, dell'agosto 2013, prevedono che il *burden sharing* non venga applicato se ha un effetto negativo sulla stabilità finanziaria o se va oltre quanto necessario e proporzionato.

Nella prassi, tuttavia, la Commissione europea ha recentemente adottato un atteggiamento piuttosto rigido. Soprattutto, al di là dei singoli casi di crisi bancaria, sembra oggi insufficiente la capacità di tener conto dello stato aggregato della fiducia e delle condizioni di liquidità, variabili che possono ben giustificare l'intervento pubblico per attenuare crisi sistemiche.

5. Un commento merita, in questo contesto, l'esito traumatico delle gestioni commissariali delle quattro banche poi avviate a 'risoluzione' alla fine del novembre scorso.

In primo luogo, va salvato il principio per cui le perdite subite dagli investitori sulle azioni e le obbligazioni subordinate delle banche poste in risoluzione rientrano nei rischi potenziali che si assume chiunque investe in titoli di quel tipo. Porre l'onere a carico dei contribuenti costituirebbe uno stravolgimento del principio di responsabilità dell'investitore, creando incentivi all'assunzione di rischi esagerati e distorcendo i flussi reali di investimento sottostanti. La direttiva BRRD vieta infatti che lo Stato si assuma tali perdite, perché ciò violerebbe il principio di responsabilità degli investitori, che è alla base del nuovo sistema. La disciplina europea consente spazi limitati per risarcire investitori inconsapevoli dei rischi che assumevano.

In secondo luogo, le informazioni disponibili lasciano pochi dubbi sul fatto che nel novembre scorso l'autorità di risoluzione abbia agito in stato di necessità, accelerando l'intervento per evitare i danni peggiori che sarebbero derivati dal fallimento delle banche coinvolte e dall'entrata in vigore della nuova disciplina BRRD il primo gennaio 2016 (che

avrebbe esteso il sacrificio ad altri creditori, in particolare gli obbligazionisti e gli altri creditori non subordinati). Poiché l'intervento è stato effettuato con il Fondo nazionale di risoluzione, l'applicazione del *burden sharing* ad azionisti e creditori subordinati era inevitabile, alla luce della nuova normativa.

Ciò non vuol dire che l'azione di vigilanza fosse in precedenza mancata, come mostra l'ampia documentazione resa disponibile sul sito della Banca d'Italia. Quando i problemi iniziarono a manifestarsi, grazie anche alle verifiche ispettive avviate, furono richiesti la modifica dei controlli interni e dei metodi di erogazione del credito, l'aumento delle svalutazioni di bilancio e il rafforzamento dei patrimoni, la sostituzione degli amministratori (pur non potendo questa essere imposta). Multe severissime sono state comminate agli amministratori delle quattro banche. Quando il patrimonio scese sotto i minimi ed emersero serie irregolarità di gestione, le banche furono commissariate.

La lentezza delle procedure di commissariamento, invero talora piuttosto lunghe, può aver riflesso soprattutto due fattori:

- (a) il tentativo, seguito secondo tradizione dalla Banca d'Italia, di trovare un compratore per le banche in difficoltà, che si è infranto però contro la perdita di valore delle reti distributive, dovuto al rapido mutare della tecnologia, ma anche alla resistenza delle banche in crisi a superare la loro vocazione territoriale;
- (b) l'avvio della procedura d'infrazione delle autorità europee di concorrenza riguardo all'intervento del Fondo interbancario nel salvataggio di Tercas, che come è noto ha sbarrato la strada allo strumento tradizionale di finanziamento degli interventi di salvataggio.

La Consob, per parte sua, faceva indicare nei prospetti per l'emissione dei titoli bancari subordinati i maggiori rischi di questi titoli rispetto alle obbligazioni ordinarie, dovuti al possibile mancato o parziale rimborso in caso di liquidazione o sottoposizione a procedure concorsuali dell'emittente, e faceva pubblicare supplementi ai prospetti informativi in caso di deterioramento delle condizioni patrimoniali delle banche emittenti, con conseguente diritto di recesso per gli investitori. Inoltre, dal dicembre 2013 la Consob richiese di inserire nei prospetti per le emissioni di obbligazioni bancarie menzione del *bail-in* come rischio specifico. Infine, negli anni recenti l'azione di sorveglianza della Consob sull'applicazione dei principi di 'cura del cliente', secondo la direttiva europea MiFID, si è rafforzata, anche

attraverso una crescente attività ispettiva. In un contesto di risorse ispettive scarse, la vigilanza si è concentrata soprattutto sulle banche di maggiori dimensioni, le quali peraltro intermediano una parte prevalente dei collocamenti di obbligazioni agli investitori *retail*.

Nel complesso, va ricordato che le obbligazioni bancarie subordinate in circolazione ammontano a circa 65 miliardi di euro, dei quali poco più di 30 sono stati collocati presso investitori *retail*, spesso con rendimenti soddisfacenti. Le perdite subite dagli investitori sui titoli subordinati emessi dalle quattro banche poste in risoluzione – secondo le stime in circolazione circa 350 milioni di euro – costituiscono una percentuale contenuta del totale. Non sembra dunque giustificata l'idea di vietare o restringere fortemente il collocamento di questi titoli presso gli investitori *retail*, mentre resta aperto il problema di assicurare nei documenti informativi dei collocamenti una più efficace rappresentazione dei fattori di rischio.

Naturalmente, laddove i collocamenti siano avvenuti in violazione della normativa vigente, quei comportamenti dovranno essere sanzionati e potranno dar luogo anche ad azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori delle banche coinvolte. In questo contesto, la decisione iniziale di affidare l'accertamento delle condizioni degli interventi di ristoro per gli investitori che ne avranno diritto a un'autorità arbitrale di nuova costituzione presso l'ANAC, estranea alle autorità preposte alla sorveglianza dei mercati finanziari, solleva perplessità per il messaggio implicito di sfiducia nei confronti delle autorità di sorveglianza dei mercati. Il danno potenziale è stato attenuato dall'atmosfera di collaborazione che si è instaurata in seguito tra l'ANAC, la Banca d'Italia e la Consob.

6. In conclusione, i persistenti elementi di fragilità del sistema bancario italiano, che nel dissesto delle quattro banche hanno trovato una forte enfaticizzazione, sono il lascito delle crisi finanziarie a cui ho accennato all'inizio. La necessaria profonda riforma delle regole avviata sia in ambito internazionale sotto la guida del *Financial Stability Board*, sia in ambito europeo, è lungi dall'essere completata.

Molto resta da fare per completare l'architettura istituzionale e definire gli strumenti applicativi del nuovo quadro regolamentare europeo, che sconta le debolezze di un'integrazione incompiuta.

Nel difficile periodo che il sistema finanziario ha attraversato e ancora attraversa, l'azione delle autorità di vigilanza italiane è stata a mio avviso nel complesso coerente con i compiti che il quadro regolamentare le attribuiva. I costi delle crisi bancarie sono stati più contenuti in Italia che nella maggior parte degli altri paesi europei, soprattutto per quanto riguarda gli oneri sostenuti dallo Stato, quindi dai contribuenti.

L'attuale modello di ripartizione delle competenze tra Banca d'Italia e Consob resta a mio avviso valido, garantendo pari dignità agli obiettivi di stabilità prudenziale e di tutela degli investitori, che in altri modelli vedono il secondo spesso subordinato al primo. Il modello italiano richiede che le due autorità non solo collaborino costantemente e senza reticenze, ma anche cooperino, nel significato letterale di operare insieme, laddove necessario, pena il fallimento del modello stesso.

Le due autorità possono giocare un ruolo fondamentale nel far valere nelle sedi tecniche a livello europeo (BCE, ESMA ed EBA) una visione compatibile con le caratteristiche e le esigenze di un sistema bancario europeo integrato e ancora esposto a rischi di instabilità sistemica.

Il nuovo quadro regolamentare ha introdotto irreversibilmente un principio di responsabilità dei sottoscrittori dei titoli azionari e obbligazionari delle banche, come condizione per gli interventi pubblici di sostegno alle banche in crisi. Perché questo principio funzioni efficacemente è necessario che gli investitori in questi titoli siano posti in grado di valutare e apprezzare correttamente il rischio della banca. Gli attuali strumenti informativi a loro disposizione e le regole di comportamento di chi offre loro tali investimenti hanno mostrato limiti che devono essere superati, ora che è venuta meno la garanzia implicita del ripiano pubblico delle perdite.

Prospetti più semplici e chiari nell'esplicitazione dei rischi e regole meno formalistiche di comportamento degli intermediari appaiono necessari, e accanto ad essi prassi di vigilanza più tempestive e incisive.

Mentre, pertanto, ritengo quanto mai opportuni le analisi e gli approfondimenti che il Parlamento sta conducendo su queste materie, mi pare auspicabile concentrare l'attenzione soprattutto sulle sfide future, piuttosto che ripiegarsi sulla ricerca retrospettiva di responsabilità – che lascerei piuttosto agli approfondimenti della magistratura.

UNA DOPPIA GARANZIA PER LIQUIDARE I CREDITI PROBLEMATICI

Carlo Bastasin, Marcello Messori e Stefano Micossi

1. La gravità del problema

Le tensioni di mercato, manifestatesi nel settore bancario italiano nei giorni passati, hanno messo in luce una fragilità del nostro sistema finanziario che sembra soprattutto dovuta alla presenza di un elevato ammontare di crediti problematici in gran parte dei bilanci bancari. Si tratta di una situazione nota da tempo, ma che è diventata più difficile da contenere all'inizio del 2016 quando sono entrate in vigore le nuove norme europee relative al secondo pilastro dell'Unione Bancaria. Per giunta, tali novità normative sono state precedute dallo scoppio della crisi di alcune banche regionali e locali italiane e da un peggioramento nelle prospettive macroeconomiche mondiali.

L'obiettivo della proposta qui presentata è di consentire anche alle banche italiane più fragili di risolvere il problema dell'eccesso di *non-performing loans* (NPL) mediante strumenti di mercato che siano sostenuti, solo in ultima istanza, da garanzie fornite dallo Stato. Senza questa garanzia, che nella nostra proposta si somma a quella fornita dalle stesse banche e che porta così a una "doppia garanzia", le soluzioni in discussione (incluse le diverse forme di *bad bank* o il ricorso a garanzie di mercato) appaiono inefficaci. L'attuabilità della nostra proposta presuppone peraltro che la Commissione europea riconosca la natura sistemica del problema, ossia che consideri la situazione dei NPL come una concreta minaccia alla stabilità finanziaria non solo dell'Italia ma dell'intera Eurozona. Conformemente ai Trattati europei, una situazione del genere imporrebbe di sospendere le norme sul *bail in* – ossia il coinvolgimento di azionisti e creditori subordinati nella risoluzione della banca – in presenza dell'attivazione di un sostegno pubblico.

2. I fattori di instabilità

La fine del 2015 e l'inizio del 2016 sono stati segnati da un mutamento nelle prospettive dell'economia internazionale che ha riprodotto, ma con segno opposto, quanto era avvenuto fra l'autunno e l'inverno del 2014. La crisi di una parte dei paesi emergenti, il crollo davvero eccessivo nel prezzo del petrolio, il rallentamento dell'economia cinese, le fragilità della crescita statunitense che si sommano all'inversione del ciclo dei tassi di interesse da parte della *Federal Reserve*, la possibilità ancora indeterminata di ulteriori azioni di stimolo monetario da parte della Banca centrale europea sono una combinazione di fattori che ha peggiorato le attese di crescita anche per le economie dell'Eurozona.

A ciò si è aggiunto uno *shock* specifico all'Italia, causato dalla risoluzione di quattro banche regionali e locali che rappresentavano una quota minima delle attività bancarie nazionali

(circa l'1%). In linea di principio, l'episodio non avrebbe dovuto avere rilevanza sistemica. L'impatto è stato però accentuato da due fattori: innanzitutto, a causa delle regole europee varate nell'estate 2013, la modalità di ristrutturazione delle quattro banche ha coinvolto i detentori di obbligazioni subordinate (piccoli o grandi che fossero); in secondo luogo, tale modalità ha reso evidente a tutti che l'entrata in vigore – appunto dal primo gennaio del 2016 - della nuova regolamentazione europea sulle risoluzioni bancarie incentrata sul *bail in* avrebbe ulteriormente accresciuto il costo per gli investitori di ogni intervento di ristrutturazione bancaria.

Il peggioramento del quadro macroeconomico e lo *shock* idiosincratico dell'Italia spiegano perché sia divenuto ancora più urgente trovare una soluzione per l'eccesso di prestiti problematici, che pesa sul nostro settore bancario e che ne rappresenta il maggior problema strutturale. La definizione di una soluzione efficace è più difficile rispetto al recente passato, in quanto le nuove norme europee impongono di ricorrere a meccanismi di mercato. Come si è già detto, queste nuove norme continuano però a riconoscere la possibilità di un intervento dello Stato, nella forma di garanzie ai connessi processi di rafforzamento del capitale delle banche coinvolte, qualora il mero ricorso al mercato non garantisca il soddisfacimento di condizioni finanziarie ordinate.

3. Le criticità della *bad bank*

Per affrontare il problema, è necessario che ciascuna delle banche italiane abbia l'opportunità di cedere una quota di crediti problematici sufficiente a riportarne il peso, rispetto alle sue attività di bilancio, entro proporzioni fisiologiche. In linea di principio, tali cessioni devono avvenire a prezzi di mercato e avere come potenziali acquirenti veicoli di cartolarizzazione (i cosiddetti '*special purpose vehicle*': SPV). Va tuttavia considerato che, nella congiuntura degli ultimi tre/quattro anni, in media i divari fra i prezzi medi di mercato di ciascun NPL e il corrispondente valore iscritto nei bilanci bancari (valore contabile) sono elevati. Un calcolo grossolano indica che, in media, questi divari si attestano intorno ai 25/30 punti base. Se il nostro calcolo fosse corretto, la cessione di una quota adeguata di prestiti problematici determinerebbe perdite così ingenti per i più fragili gruppi bancari italiani da richiedere nuove ricapitalizzazioni. Vi è pertanto un rischio non trascurabile che ogni tentativo di risolvere il problema in un '*colpo solo*' (*frontloading*) generi scossoni di portata tale da minacciare la stabilità dell'insieme del settore bancario e finanziario italiano con ripercussioni sul resto dell'Eurozona.

L'istituzione di una *bad bank* da parte di ciascuno dei gruppi bancari interessati incontrerebbe problemi analoghi. Benché la cessione sul mercato dei prestiti problematici da parte di ognuna delle *bad bank* possa essere graduata nel tempo, il trasferimento dei prestiti problematici dalla banca originante a prezzi di mercato ne farebbe emergere le perdite in via immediata – come è, del resto, avvenuto nel caso delle quattro banche italiane appena risolte. Viceversa, se questo trasferimento avvenisse a prezzi non di mercato ossia più vicini a quelli contabili, vi sarebbe una riallocazione delle perdite attese a danno del bilancio della specifica '*banca cattiva*' che va peraltro incluso nel consolidato del gruppo della banca originante. E' per giunta molto probabile che, specie nell'ultimo caso, la costituzione delle *bad bank* farebbe scattare l'apertura di un processo di risoluzione, ai sensi della direttiva europea BRRD, con la conseguente applicazione delle nuove norme sul *bail in*. Come si è già accennato, una simile ristrutturazione di gruppi bancari italiani avverrebbe a condizioni ancora più gravose per i risparmiatori di quanto avvenuto per le quattro piccole banche ristrutturate alla fine del 2015.

L'avvio di un (improponibile) processo europeo di risoluzione per una parte consistente del settore bancario italiano diventerebbe pressoché certo in caso di istituzione di un'unica *bad bank* pubblica per l'insieme delle banche interessate. E' vero che, in tale caso, ciascun gruppo bancario con un'incidenza eccessiva di prestiti problematici massimizzerebbe il vantaggio delle cessioni gradualmente sul mercato di quella parte dei prestiti che ha trasferito alla *bad bank* pubblica. Come il governo italiano ha appreso nei mesi passati, la Commissione europea ha tuttavia sottolineato l'impraticabilità di una soluzione del genere perché assimilabile a un salvataggio pubblico.

Il conseguente confronto fra istituzioni europee e governo italiano sembra aver portato a una soluzione di compromesso, adombrata sia nelle dichiarazioni del Commissario UE alla Concorrenza, Margrethe Vestager, sia in quelle del Ministro italiano dell'Economia Pier Carlo Padoan. Il compromesso dovrebbe prevedere che ciascuna delle banche italiane possa cedere, a prezzi di mercato, una quota adeguata dei propri crediti problematici a SPV. Inoltre, al fine di attenuare i divari fra questi prezzi e quelli contabili, si consente a ognuna delle banche interessate di acquistare coperture assicurative statali o pubbliche relative ai suoi diversi prestiti problematici. L'aspetto cruciale è che tali coperture assicurative vengano acquistate a prezzi di mercato. Ciò pone due difficoltà che tendono a rendere inefficace il compromesso. La prima difficoltà riguarda la (im)possibilità di fissare *ex ante* lo specifico prezzo di mercato per ognuna delle garanzie relative a ognuna delle molteplici tipologie di prestiti problematici, dal momento che l'effettiva compravendita di queste garanzie non avviene sul mercato. La seconda difficoltà è che, anche se risultasse possibile fissare le singole condizioni di equilibrio mediante un *mark to model*, il costo della garanzia di mercato su ciascuno dei NPL sarebbe esattamente uguale all'aumento rispetto al prezzo che sarebbe fissato dalla transazione di mercato senza garanzia fra banca e SPV.

4. Il circolo vizioso da superare

La conclusione raggiunta è, per certi versi, banale: per definizione, la possibilità di accedere a una garanzia statale a prezzi di mercato è neutrale rispetto alle perdite sopportate da ciascuna banca in seguito alla cartolarizzazione di ognuno dei suoi prestiti problematici. L'implicazione è, però, tutt'altro che banale: nessuno dei meccanismi di mercato esaminati offre una soluzione efficace rispetto all'esigenza di liquidare l'eccesso di crediti problematici iscritti nei bilanci dei gruppi bancari italiani. Le conseguenti minusvalenze rischierebbero, infatti, di non trovare sufficiente copertura nei fondi prudenziali accantonati e nell'eccesso di capitale registrato dal settore bancario italiano in occasione delle recenti verifiche del Single Supervisory Mechanism. Ne seguirebbe la necessità di nuove ricapitalizzazioni, che sarebbero ardue da realizzare in quanto molte delle nostre banche hanno appena concluso un'intensa e faticosa fase di ricapitalizzazione e in quanto il nostro settore bancario denuncia – in media – bassi tassi di redditività attesa.

L'inefficacia delle soluzioni proposte diventa ancora più evidente se si considerano altri due elementi: (i) una parte almeno degli eccessi di capitale bancario rischia di essere cancellata dalla caduta nelle quotazioni dei gruppi bancari più fragili, così come è avvenuto all'inizio del 2016; (ii) le minusvalenze e i vecchi eccessi di capitale non sono né distribuiti in modo omogeneo su tutto il sistema, né direttamente correlati. L'evidenza empirica offerta dai microdati sulla distribuzione dei prestiti problematici e dei vecchi eccessi di capitale mostra al contrario che i nostri gruppi bancari con maggiore incidenza di prestiti problematici tendono anche a essere quelli con minore o nullo eccesso di capitale.

Le banche italiane più fragili si trovano così imprigionate in un circolo vizioso. La forte presenza di poste problematiche nei loro attivi di bilancio milita a favore della liquidazione di

mercato di una quota di tali poste, così da ripristinare la piena operatività bancaria e la connessa capacità di finanziamento dell'economia reale. Una simile liquidazione di mercato comporterebbe, però, sensibili minusvalenze; di conseguenza, anche la sola aspettativa che questa liquidazione si possa verificare deprime le quotazioni bancarie di borsa ed erode la capitalizzazione; il che rende l'avvio delle operazioni di cartolarizzazione anche più difficile, peggiorando di nuovo la valutazione del mercato rispetto alla sostenibilità dell'attivo.

5. La necessità di una garanzia statale

Per uscire dal circolo vizioso descritto è necessario introdurre una garanzia statale che consenta, seppur in forme indirette, di sostenere i prezzi di vendita dei prestiti problematici. In tal modo, anche i gruppi bancari italiani più fragili potrebbero cedere una parte delle loro diverse tipologie di prestiti problematici a prezzi più vicini a quelli contabili e, se necessario, potrebbero ricorrere a operazioni di ricapitalizzazione senza dover agire in condizioni di emergenza.

La nostra proposta prevede di fare ricorso a molteplici SPV dedicati all'acquisto dei prestiti problematici. Questi SPV dovrebbero usufruire di un sistema di incentivi attraverso l'applicazione di due livelli di garanzia: uno da parte delle banche stesse e un secondo - di ultima istanza - da parte dello Stato. All'atto di ciascun acquisto di un sottoinsieme di prestiti bancari problematici, gli SPV beneficerebbero di una garanzia da parte di ognuna delle banche coinvolte per la copertura - fino a limiti prefissati - di eventuali perdite in cui potrebbero incorrere a causa di una differenza positiva fra i costi sopportati per l'acquisto di ciascun sottoinsieme e i ricavi derivanti dalla successiva emissione di *tranche* di asset-backed security (ABS) con diversa *seniority*. Se le garanzie delle varie banche fossero affidabili, le aspettative di ricavo degli SPV migliorerebbero e, di conseguenza, si innalzerebbero i prezzi di vendita dei diversi sottoinsiemi di prestiti problematici oggetto della cartolarizzazione. Inoltre, per rendere comunque affidabili tali garanzie, si prevede che gli SPV possano beneficiare di una seconda garanzia pubblica, ossia di un *back stop* statale, che scatterebbe qualora singole banche non fossero in grado di ottemperare alla garanzia fornita. Lo Stato o un suo agente si impegnerebbe a garantire, anche in questa eventualità sfavorevole, la copertura fino agli specifici limiti prefissati mediante la ricapitalizzazione delle banche in difficoltà.

L'insieme della proposta implica quindi: (a) un sostegno indiretto ai prezzi di vendita di ciascun sottoinsieme di prestiti problematici, in grado di renderne conveniente la liquidazione anche da parte delle banche più fragili; (b) la possibilità di non ricorrere al *bail-in*. Il punto (b) si fonda sulla convinzione che gli aiuti di Stato di ultima istanza, previsti dalla nostra proposta, siano compatibili con il Trattato TUEF (Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea) e non richiedano quindi l'applicazione dei meccanismi di risoluzione previsti dall'Unione bancaria.

6. Aiuti di Stato

Prima di entrare nei dettagli analitici della proposta (cfr. punti 7 e 8) è essenziale giustificare l'ultima affermazione fatta.

A nostro avviso la grave tensione, che si è verificata sui mercati finanziari la settimana scorsa e che ha coinvolto le banche italiane in modo non giustificato da mutamenti nelle loro precedenti condizioni di solidità patrimoniale, indica la presenza di fattori di instabilità di natura sistemica tali da giustificare una riconsiderazione, da parte della Commissione europea, delle modalità di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato alle banche. Va ricordato, al riguardo, che l'articolo 45 della Comunicazione della Commissione europea,

appunto relativa all'applicazione dal 1 agosto 2013 delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (la cosiddetta "Comunicazione sul settore bancario"), prevede la possibilità di derogare alle nuove regole relative alla risoluzione delle banche qualora l'attuazione di queste misure metta in pericolo la stabilità finanziaria o determini risultati sproporzionati.

Ciò è già accaduto all'inizio della crisi finanziaria internazionale del 2007-'09, quando la Commissione adeguò le tradizionali modalità di applicazione del controllo relativo agli aiuti di Stato al mutato contesto economico, introducendo temporaneamente elementi di maggiore flessibilità per assicurare la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario. Il TUEF prevede: all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b che si debbano considerare compatibili gli aiuti erogati per "ovviare ai danni arrecati da ... eventi eccezionali"; all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b che sia consentito alla Commissione di considerare compatibili gli aiuti "destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro". Tale seconda disposizione ha costituito la base giuridica, utilizzata dalla Commissione nel corso della crisi, per adeguare le modalità di controllo della crisi bancaria europea (e, solo in minima parte, italiana) nell'interesse generale del sistema.

Coerentemente con questa impostazione e a partire dal 2008, la Commissione ha emanato varie Comunicazioni che tenevano conto del mutare delle condizioni di contesto economico e finanziario. Essa ha dapprima reso più flessibili, fino all'estate del 2013, e poi progressivamente più rigidi i criteri di valutazione degli aiuti di Stato al settore bancario, con l'obiettivo di tornare, al termine delle turbolenze, a criteri di valutazione degli aiuti da applicare in modo stabile. E' in tale contesto che si inserisce la Comunicazione del luglio 2013. In quest'ultima Comunicazione la Commissione ha annunciato che non avrebbe più considerato compatibili aiuti di Stato per ricapitalizzazioni bancarie che non poggiassero su un preventivo *burden sharing* a carico degli azionisti e dei creditori subordinati.

Gli eventi recenti, che hanno comportato una grave volatilità nelle quotazioni di alcune banche italiane in un più generale contesto di flessione dei corsi azionari, configurano una minaccia oggettiva rispetto alla stabilità del nostro settore bancario e – di conseguenza – di quello europeo. Per giunta, l'instabilità non deriva da un peggioramento medio nella qualità dei bilanci bancari o da nuove perdite di singole banche italiane, bensì dall'applicazione del *burden sharing* a quattro banche regionali e da segnali - reali o percepiti - provenienti dalle autorità europee di vigilanza ed erroneamente interpretati dal mercato come l'avvio di un nuovo esercizio di valutazione degli attivi o di richiesta di aumento degli accantonamenti sui crediti problematici. In sostanza, pur essendo la situazione delle banche italiane in linea con i requisiti prudenziali, si è realizzata una serie concatenata di eventi che ha destabilizzato gravemente i mercati. Il fatto che l'ondata di vendite azionarie sia poi rientrata non implica che sia irripetibile; la fragilità, da cui è nato il recente *shock*, permane e può dar luogo a nuove turbolenze.

Nelle circostanze dette sarebbe ragionevole, pienamente giustificabile e in linea con l'approccio seguito sinora nelle situazioni di emergenza, concordare con la Commissione un nuovo strumento giuridico di garanzie pubbliche di ricapitalizzazione, utilizzabile entro una finestra temporale limitata e applicabile a tutte le banche europee che vengano a trovarsi sotto attacco e che siano – perciò – in condizioni di non sostenere gli impegni assunti rispetto al processo di cartolarizzazione. L'attivazione di questo strumento dovrebbe escludere, fino alla normalizzazione della situazione, l'applicazione del *bail in* alle singole banche che lo utilizzano. Un processo di *bail in* tenderebbe, infatti, ad avere un impatto destabilizzante a livello di sistema.

7. Un po' di algebra

La nostra proposta limita l'intervento dello Stato a quanto è necessario per evitare instabilità finanziarie sistemiche. Essa appare, quindi, in linea con quanto previsto dal TUEF. Se si entra nel dettaglio, rimangono peraltro vari punti da specificare. I principali possono essere ricondotti a due passaggi: (i) come fissare i prezzi dei prestiti problematici; (ii) come attivare una domanda di tali prestiti.

Ambedue i passaggi presentano complessità analitiche che qui descriviamo in quattro mosse.

(a) Ciascun sottoinsieme j (con $j = 1, 2, \dots, m$) di crediti problematici, che una data banca i (con $i = 1, 2, \dots, n$) ha deciso di cedere sul mercato, va collocata presso SPV già esistenti o creati *ad hoc*. Gli SPV fanno capo a intermediari finanziari non bancari e sono dedicati all'acquisto di uno o più di questi sottoinsiemi che verranno suddivisi in *tranche* di ABS con diversa *seniority* e collocati sul mercato. Per ragioni che saranno chiarite nel prosieguo, uno almeno degli SPV deve avere natura pubblico-privata pur essendo esterno rispetto al perimetro della pubblica amministrazione.

(b) Ognuna delle transazioni, definite sub (a), avviene in un regime di quasi-monopolio bilaterale: dal lato dell'offerta, la banca i deve affrontare elevati costi di ricerca per individuare uno SPV appropriato alla negoziazione di ogni specifico sottoinsieme j dei suoi crediti problematici da cartolarizzare; dal lato della domanda, ciascun SPV deve affrontare elevati costi di valutazione per definire le specifiche *tranche* di ABS che hanno come sottostante i crediti problematici j oggetto di potenziale cartolarizzazione. E' noto che, in monopolio bilaterale, non vi è un unico prezzo di equilibrio. Si tratta invece di individuare uno dei molti "prezzi soddisfacenti" per ambedue i lati del mercato. E' ovvio che la transazione si realizza effettivamente, posto che si pervenga alla fissazione di un "prezzo soddisfacente".

(c) In assenza di garanzie, un "prezzo soddisfacente" del sottoinsieme j di crediti problematici della banca i è tale se soddisfa due condizioni. La prima condizione è che la banca i ottenga un ricavo su j almeno uguale a una soglia minima (X_j^i); a sua volta, questa soglia dipende dal prezzo a cui j è iscritto nel bilancio di i (aspetto che, d'ora in poi, daremo per acquisito così da non complicare l'analisi). La seconda condizione è che il valore attualizzato del ricavo, che lo SPV acquirente del sottoinsieme j di crediti problematici si aspetta di ottenere in futuro dalla trasformazione di tale sottoinsieme in *tranche* di ABS con diversa *seniority* e dalle conseguenti operazioni, sia almeno uguale al costo corrente che lo SPV deve sostenere per l'acquisto (ossia almeno X_j^i). Indicando con $E(R_j^i)$ il ricavo atteso dello SPV e con r il tasso di interesse che indica il suo costo di indebitamento o il suo costo-opportunità, si ha cioè la seguente condizione per l'effettuazione della transazione:

$$\frac{E(R_j^i)}{(1+r)} \geq X_j^i + u^i \quad (1)$$

dove: $u^i \geq 0$ rappresenta l'estrazione da parte della banca i di una rendita da monopolio nella contrattazione con lo SPV.

(d) In assenza di garanzie, uno SPV avverso al rischio effettua la transazione solo se la (1) viene soddisfatta come stretta disequaglianza; comunque sia, esso si deve assumere tutto il rischio della operazione. Per rendere meno stringenti le condizioni poste dalla (1), è quindi - in genere - efficiente che la banca i condivida il rischio con lo SPV acquirente. A questo scopo, la banca i può offrire a SPV una garanzia (D) sulle *tranche* di ABS con sottostante j . D_j^i copre una differenza massima (D_{max}) fra l'effettivo ricavo futuro (R_j^i) attualizzato dello SPV e il ricavo ($X_j^i + u^i$) della banca i ogni volta che:

$$\frac{R_j^i}{(1+r)} < X_j^i + u^i \quad (2)$$

con: $D_j^i = \min [D_{max}, (X_j^i + u^i) - \frac{R_j^i}{(1+r)}]$.

8. La doppia garanzia

Ciascuno dei quattro passaggi, appena esaminati, necessiterebbe di specificazioni analitiche per diventare implementabile. Ciò vale, però, in modo specifico per il passaggio (d). Al riguardo, si tratta di rispondere a una domanda cruciale: perché la banca i dovrebbe trovare più conveniente offrire una garanzia sul rischio di perdita dello SPV invece che limitarsi a contrattare il prezzo del sottoinsieme j di crediti problematici con lo stesso SPV in un regime di quasi-monopolio bilaterale?

Nella letteratura economica recente, la dominanza della soluzione di *risk sharing* è un risultato robusto. Nel caso specifico, è però opportuno ricordare almeno tre ragioni.

(i) Fornendo una garanzia, la banca i può spuntare nell'immediato un prezzo di vendita di j più elevato; inoltre, il sostegno del prezzo corrente è rafforzato dalla presenza di uno SPV pubblico-privato, che funge da alternativa implicita per la transazione. Si ha cioè che il ricavo corrente che la banca i ottiene dalla cessione di j allo SPV diventa:

$$X_j^i + u^i + v_j^i$$

con $v_j^i \geq 0$;

e il corrispondente ricavo atteso dalla stessa banca i al netto della garanzia offerta diventa:

$$E(X_j^i) + u^i + v_j^i - P(D_j^i) \quad (3)$$

dove $P(D_j^i)$ indica il costo atteso di questa garanzia; con $P(D) \leq v_j^i$.

(ii) Prima di dover eventualmente sopportare l'onere D , sia la banca i sia i mutuatari corrispondenti ai prestiti problematici j e oggi insolventi dispongono di tempo per migliorare i loro bilanci; l'acquisto di tempo, che è cosa diversa dalla riallocazione nel bilancio consolidato di una minusvalenza attesa (come nel caso della *bad bank* istituita da ogni gruppo bancario in difficoltà), può più che compensare il costo della garanzia.

(iii) La banca i non sopporta tutto il rischio di minusvalenza derivante da j , in quanto la modalità di fissazione di D_j^i lascia una parte del rischio in capo allo SPV; si tratta di uno schema di incentivo essenziale per evitare che lo SPV perda interesse a massimizzare i propri ricavi.

Il punto (iii) fa emergere un aspetto fin qui lasciato sullo sfondo. Oltre a disegnare uno schema di incentivo perché ogni SPV trovi conveniente massimizzare il valore delle diverse *tranche* di ABS che hanno come sottostante il sottoinsieme j di prestiti problematici occorre evitare che lo stesso SPV dilazioni eccessivamente nel tempo il completamento della cartolarizzazione. Come è già implicito nella specificazione della (1) e della (2), il problema non si pone se si assume che il collocamento da parte dello SPV abbia una scadenza prefissata (T) e che $D_j^i = 0$ (ossia la transazione fra la banca i e SPV sia risolta al prezzo di vendita originario) ogni qual volta lo SPV non recuperi tutto il valore possibile delle *tranche* corrispondenti a j entro un periodo di tempo $t = T$.

Nonostante i vantaggi di questa prima garanzia di mercato, è possibile (e probabile) che i gruppi bancari italiani più fragili non riescano a determinare un "prezzo soddisfacente" per il sottoinsieme j dei loro crediti problematici. Lo SPV potrebbe infatti attribuire un rischio di insolvenza così elevato alle banche più fragili da implicare che neppure D_{max} incrementi X_j^i in

misura significativa. Per tale ragione, appare necessario introdurre una garanzia statale di ultima istanza su D_j^i . La garanzia statale dovrebbe assumere la forma di una ricapitalizzazione pubblica della banca i nel caso in cui questa banca non sia in grado di onorare la garanzia offerta allorché si realizza la condizione (2) sopra specificata.

Per il solo fatto di essere presente, la garanzia pubblica preverrebbe il formarsi di attese di insolvenza anche a carico di banche con un ammontare particolarmente elevato e rischioso di crediti problematici. Proprio per ciò, essa darebbe luogo a un numero limitato e circoscritto di effettivi interventi di ricapitalizzazione bancaria. Ne deriva che la nostra proposta prevede quell'ammontare minimo di aiuti di Stato necessari a evitare disordini finanziari. Alla luce delle considerazioni svolte nel precedente punto 6, tale proposta fa cioè ricorso a una forma di *back-stop* pubblico che è compatibile con le discipline europee sugli aiuti di Stato.

Roma, 26 gennaio 2016

AUDIZIONE COMMISSIONE FINANZE E TESORO





Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano

13 aprile 2016

Roberto Nicastro, Presidente «Good Banks»

Bozza per discussione

Cosa ha generato i dissesti

-  **Significative concessioni di credito** fuori territorio
-  **Gestioni discutibili*** (e bassa efficacia Organi di Gestione e Controllo)
-  **Profonda crisi e sovraindebitamento** PMI / Edilizia
-  **Lentezza tempi di recupero sofferenze / incagli**

* Spesso già oggetto di sanzioni regolamentari

Situazione delle vecchie banche al 20 novembre

- Capitale azionario quasi azzerato (€ 80 m)
- Pressione su liquidità causa prospettiva Bail-In 01/01/2016
- Paralisi dell'attività creditizia

- Prospettiva Bail-In / Liquidazione coatta:
 - ✓ A repentaglio ~ 1 milione di correntisti
 - ✓ Incognita messa a rientro di ca. 200.000 PMI
 - ✓ Rischio-occupazione per ~ 7.000 posti di lavoro
 - ✓ Impatto drammatico per 7 province chiave del paese

Risoluzione in accordo con DG Competition (UE)

▶ Svalutazioni complessive per € 2,6 mld (di cui € 2.0 mld di sofferenze)

▶ Burden sharing per € 860 m (di cui € 430 m - obbligazionisti subordinati retail)

- Ptf medio per obbligazionista retail (€ 40 k)
- Ptf medio per azionista retail (costo storico € 8 k)

▶ Intervento Unità di Risoluzione per € 3,7 mld (di cui € 2,0 mld anticipo contributo DGS banche e parte restante finanziata da 3 banche – garanzia CDP)

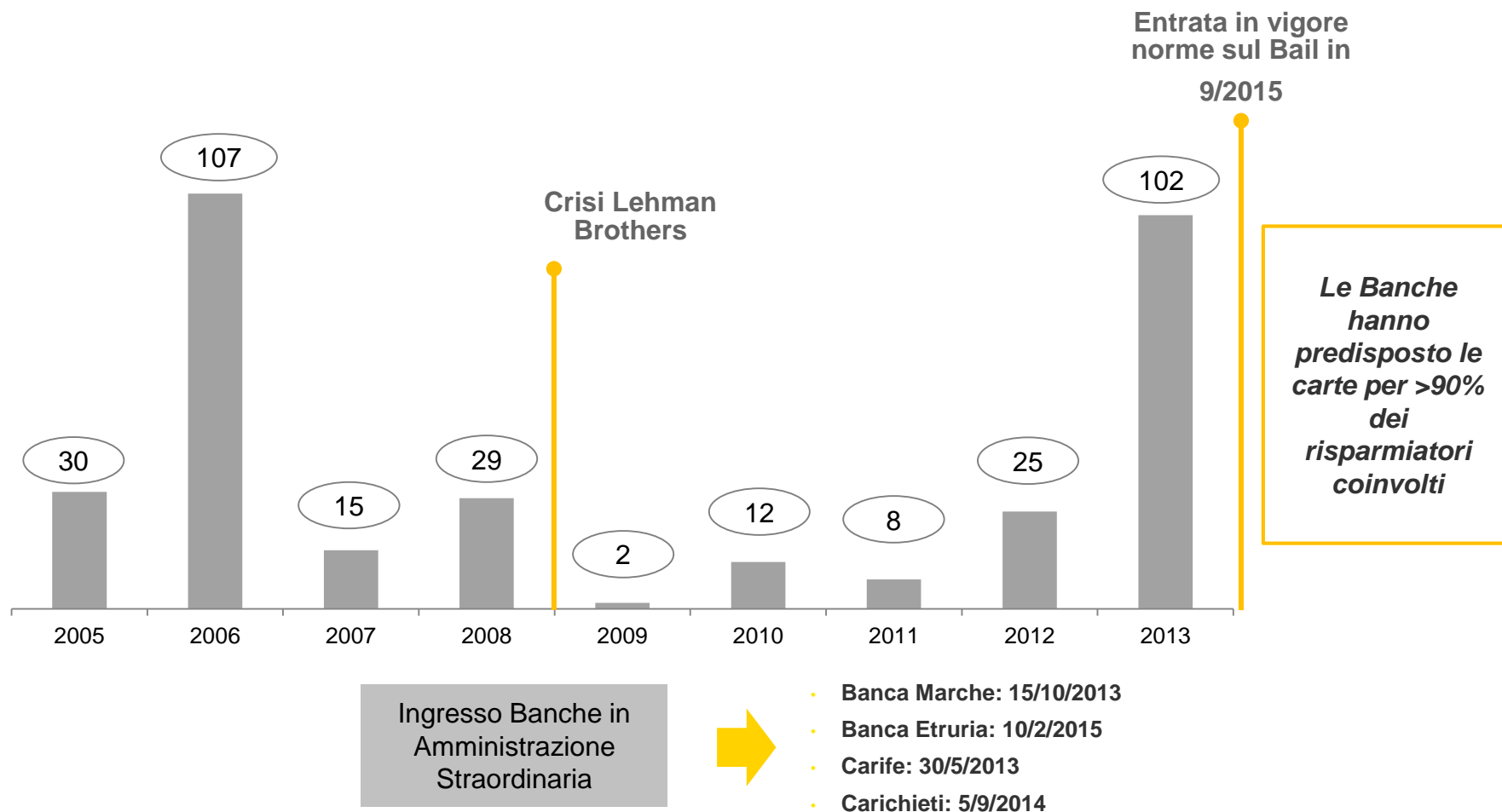
▶ Capitale Good Banks € 1,8mld*
Capitale REV Gestione Crediti («Bad Bank»): € 136 m

▶ Cessione Good Banks in tempi molto rapidi

* Stima dato al 22/11/2015

Cronistoria emissioni subordinate

(ammontari detenuti da obbligazionisti retail 4 Banche)



Azioni di responsabilità

	Data commissariamento	Competenza	Petitem	Soggetti
Carife	30/05/2013	Nuova Carife	> 100 m	31
BMarche	15/10/2013	Nuova Banca Marche	~ 390 m	59
CariChieti	05/09/2014	Comm. Liq. CariChieti	208 m*	21*
Banca Etruria	10/02/2015	Comm. Liq. B. Etruria	~ 300 m*	35*
			~ 1 miliardo	~ 146 soggetti

* Richiesta di risarcimento, non ancora azione di responsabilità (fonte: atto interruttivo Prescrizione e Costituzione More)

La ripartenza delle 4 nuove Banche sul credito

- ▶ **Affidamenti** (nuovi o rinnovati) a 30.000 PMI per un totale di oltre € 4,3 mld
- ▶ **Nuovi mutui per ~ € 400 m** (incluso a 3.500 famiglie)
- ▶ **Aperture al sabato** per facilitare le consulenze sui mutui ed alle piccole imprese
- ▶ **Varo di fidi PMI** pre-approvati

Processo di cessione in corso

Pre-requisiti

- Procedura competitiva e non discriminante
- Massimizzazione del prezzo di vendita (requisito definito da DG Competition) e richiesta di «attenzioni al territorio»

Processo

- Apertura del Bando al 19 gennaio 2016
- Raccolto e ottenuto conferme di molteplici manifestazioni di interesse da:
 - ✓ *Private equity*
 - ✓ *Banche*
 - ✓ *Operatori italiani, europei ed extraeuropei*
- A breve fase decisiva: distribuzione Info Memo / offerte preliminari / selezione short-list / due diligence / offerte vincolanti
- Procedura aperta a più soluzioni: blocco / vendita separata delle Banche

Perché l'attività creditizia fatica a riprendersi in Italia (e in Europa) – 1 / 2

- Fare credito è diventato poco conveniente
 - Assorbe molto (e sempre più) capitale in tutta Europa
 - Costo del capitale ai massimi storici
 - I tempi di recupero sono troppo lunghi

- Infatti → banche che non fanno credito stanno:
 - Performando molto meglio in borsa
 - Raccogliendo più masse dalla clientela

Perché l'attività creditizia fatica a riprendersi in Italia (e in Europa) – 2 / 2

PROVVEDIMENTI UTILI

- Aggiornare il mandato dei Regulatori (da stabilità a sostenibilità) in contesto G20 / FSB
- Accelerare tempi di recupero:
 - Trasparenza tempi di giustizia di cause in tribunale
 - Tempi di cambio destinazione di uso immobili
 - Lavorare sui vincoli urbanistici (e.g. soprintendenze)
- Rafforzare il sistema di co-garanzie (e.g. sistema KfW) al credito PMI

Senato della Repubblica
6a Commissione permanente (Finanze e tesoro)

**Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario
e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con
riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi
e la garanzia dei depositi europee**

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Roma, 19 aprile 2016

Il contesto macro-economico e gli effetti sulle banche

Dal 2008 a oggi l'Italia ha attraversato la crisi economica più grave dal dopoguerra.

La crisi è stata innescata dall'esplosione delle insolvenze nel settore dei cosiddetti mutui *subprime* negli Stati Uniti e si è poi riflessa sui mercati di alcune attività complesse e di difficile valutazione, note come "titoli tossici". Quando ci si è resi conto che anche alcune banche europee – non quelle italiane – erano esposte in misura significativa verso questi strumenti, il mercato interbancario dell'area dell'euro è arrivato quasi al collasso.

La crisi del debito sovrano in Europa ha preso avvio in Grecia, rialimentando la crisi finanziaria. Dall'estate del 2011 le tensioni si sono estese all'Italia; all'ulteriore riduzione per le banche della raccolta di fondi sul mercato interbancario internazionale hanno risposto interventi straordinari di rifinanziamento della Banca centrale europea; i tassi d'interesse sui titoli di Stato si sono portati su livelli molto più elevati di quelli dei corrispondenti titoli di altri paesi, in primo luogo la Germania. Solo con l'annuncio, nell'estate del 2012, di misure di politica monetaria eccezionali volte a contrastare ingiustificati ed eccessivi aumenti dei tassi di mercato nell'area dell'euro le tensioni hanno iniziato a rientrare. Esse si erano però inevitabilmente trasmesse al mercato bancario, determinando, con la riduzione della raccolta all'ingrosso delle banche, un forte aumento del costo del credito e una conseguente rarefazione dell'offerta. Ciò si è riflesso, a sua volta, in un freno all'attività produttiva, che si è prolungato per oltre un triennio risentendo anche delle non risolte difficoltà strutturali della nostra economia.

L'Europa sta ora lentamente uscendo dalla crisi. In Italia l'eredità della recessione è pesante: la perdita di PIL in termini reali rispetto al picco pre-crisi è pari a circa 9 punti percentuali e la caduta della produzione industriale è di circa un quarto; nella media dell'area dell'euro il PIL ha sostanzialmente tenuto e la produzione industriale si è ridotta del dieci per cento, assai meno che in Italia.

L'evoluzione dei sistemi bancari nazionali ha seguito da vicino quella delle rispettive economie. Nella prima fase la crisi ha colpito i sistemi esposti ai titoli tossici: Stati Uniti, Regno Unito, alcuni paesi dell'area dell'euro. Ne sono derivati diffusi dissesti bancari, cui si è fatto fronte con massicci interventi statali.

Il sistema bancario italiano, non esposto alle attività tossiche, ha attraversato la prima fase della crisi pressoché indenne. Esso ha però risentito pesantemente della profonda e prolungata recessione. In quegli anni le banche italiane, impegnate soprattutto nell'erogazione di prestiti alle imprese, hanno subito pesanti perdite su crediti: dal 2008 al 2015 queste sono state pari, nel complesso, a circa 200 miliardi di euro e hanno assorbito in media il 73 per cento del reddito operativo.

Le banche hanno reagito realizzando ingenti aumenti di capitale. Alla fine dello scorso anno il capitale di migliore qualità aveva raggiunto il 12,3 per cento degli attivi a rischio, dal 7,1 del 2007. Sul divario rispetto alla capitalizzazione media del complesso delle banche europee, pari al 13,6 per cento alla fine dello scorso anno, incidono le ingenti ricapitalizzazioni con fondi pubblici di cui hanno beneficiato gli intermediari di gran parte degli altri principali paesi.

Il sistema bancario, nel suo insieme, ha tenuto. Lo ha confermato il Fondo monetario internazionale, nel settembre del 2013, a conclusione della sua valutazione sul sistema finanziario italiano (*Financial Sector Assessment Program*, FSAP), in cui ha espresso un giudizio positivo sul nostro sistema di vigilanza¹.

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia

Banche fortemente orientate all'intermediazione tradizionale al dettaglio – come quelle italiane – risentono più di altre di periodi di recessione, specie se profondi e prolungati. Dalla eccezionale contrazione dell'economia italiana le banche hanno ereditato una capacità reddituale ridimensionata e un elevato ammontare di crediti deteriorati, riflesso dei diffusi fallimenti di imprese e della riduzione dell'occupazione. Quando alle conseguenze della crisi si sono aggiunte, come avvenuto in più casi, strategie poco prudenti o malversazioni, il deterioramento degli attivi bancari è divenuto grave.

In questo difficile contesto, l'azione di vigilanza della Banca d'Italia ha prevenuto l'insorgere di una crisi profonda e generalizzata del sistema bancario. Quando necessario la Vigilanza ha adottato misure correttive, nei limiti dei poteri previsti dall'ordinamento. Solo nel 2015, con il recepimento della direttiva CRD4, tali poteri sono divenuti più

¹ Si riporta di seguito l'incipit del rapporto finale del Fondo monetario: “*The Italian financial system is coping with a severe and prolonged recession at home and the crisis in Europe. The system has so far managed to overcome these shocks and indeed expand domestic deposits and build additional capital buffers. In contrast to other countries, the latter was accomplished without significant state support*”.

incisivi, consentendo ad esempio la possibilità di rimuovere singoli esponenti aziendali o di disporre il rinnovo degli organi di amministrazione e controllo, poteri questi richiesti da tempo dalla Banca d'Italia e la cui assenza era stata stigmatizzata dal FMI. All'indisponibilità di simili poteri ha supplito a lungo l'azione di *moral suasion*, pur con i limiti di cui essa oggettivamente soffre.

Ben prima dell'avvio del meccanismo di vigilanza unica europea nel novembre del 2014, la Banca d'Italia ha sollecitato gli intermediari a irrobustire il patrimonio e a rendere più trasparenti i bilanci. Le ispezioni sul livello di svalutazione dei crediti deteriorati condotte sulle principali banche nel 2012-13 hanno contribuito all'adozione di politiche di accantonamento più rigorose e al conseguente incremento dei tassi di copertura di questi prestiti. Ciò ha consentito agli intermediari maggiori di rivolgersi credibilmente al mercato dei capitali. Le risorse patrimoniali raccolte, oltre 40 miliardi a partire dal 2008, hanno permesso alle banche di rispettare norme sempre più stringenti, pur in un contesto congiunturale sfavorevole. Alle richieste di rafforzamento patrimoniale si è affiancata un'intensa azione correttiva sui profili di *governance*, sulle metodologie di misurazione e controllo dei rischi, sui sistemi di controllo interni.

L'insieme di queste misure ha consentito al sistema bancario italiano di superare, con limitate eccezioni, il vaglio del *Comprehensive assessment* promosso in ambito europeo. Ma neppure una supervisione continua e incisiva è in grado di prevenire l'insorgere di patologie, soprattutto in un ambiente economico debole.

L'ordinamento italiano ed europeo e il modello di vigilanza prudenziale che si è affermato sotto la spinta del Comitato di Basilea valorizzano l'autonomia imprenditoriale degli intermediari. Gli esponenti aziendali sono chiamati ad assumere la maggior parte delle decisioni senza un previo controllo della Vigilanza; rispondono del loro operato in primo luogo nei confronti dei propri azionisti. L'Autorità di vigilanza non può sistematicamente subentrare nelle scelte di questi ultimi quando essi prendono decisioni imprudenti o poco lungimiranti. Le banche sono imprese. Si confrontano con le forze del mercato; i loro amministratori devono poter assumere decisioni in piena autonomia.

Il successo della supervisione nel preservare la sana e prudente gestione delle banche dipende da molti fattori, non ultimo la piena trasparenza degli amministratori, dei dirigenti e degli azionisti nei confronti della Vigilanza. Per quanto il potere sanzionatorio da parte della Vigilanza sia stato esercitato estesamente e nonostante le numerose segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, la reazione delle banche non è stata sempre tempestiva, né le misure

correttive sono sempre state attuate in modo sufficiente. All'aggravamento della situazione aziendale hanno contribuito condotte imprudenti, talora fraudolente, da parte di alcuni esponenti di vertice.

Obiettivo della Vigilanza è ridurre la probabilità che le crisi accadano e di contenerne le conseguenze. Anomalie e irregolarità emergono o trovano conferma di norma a seguito di approfonditi accertamenti ispettivi. Al manifestarsi delle irregolarità, la Banca d'Italia ha agito con la massima determinazione. In presenza di ipotesi di reato sono state immediatamente informate le competenti Procure. La situazione non è cambiata con l'entrata in funzione della vigilanza unica; le ispezioni sulle banche cosiddette *significant* – comprese quelle che hanno portato alla luce le irregolarità presso le due ex-popolari venete – sono state condotte da ispettori della Banca d'Italia; la programmazione degli accertamenti e gli interventi successivi sono stati assunti con il pieno concorso dell'Autorità di vigilanza nazionale.

L'individuazione dei comportamenti irregolari, degli illeciti, non è agevole, né immediata. Nell'opinione pubblica si è affermato il convincimento che la Vigilanza abbia poteri e capacità di investigazione illimitati. Al contrario, l'individuazione di fattispecie anomale, talvolta abilmente celate, richiede un paziente lavoro di approfondimento e accurate tecniche di indagine, che non possono avvalersi dei poteri riservati all'Autorità giudiziaria (quali, ad esempio, sequestri o perquisizioni).

L'azione di vigilanza ha ciò nonostante affrontato con decisione le situazioni aziendali problematiche, ponendo i presupposti per il riequilibrio delle condizioni economico-patrimoniali. Si tratta di situazioni che non sono, per lo più, all'attenzione dell'opinione pubblica: la legge bancaria prevede che, salvo limitate eccezioni, le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza siano coperti da segreto d'ufficio.

In alcuni casi (Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Carige e, più di recente, Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca), connotati da condizioni economico-patrimoniali e di liquidità deteriorate e da forti irregolarità, il ripristino di minimali condizioni di operatività ha richiesto la radicale sostituzione di amministratori e dirigenti e l'attuazione di cospicui aumenti di capitale, in parte in corso di finalizzazione.

Per approfondimenti su aspetti specifici concernenti l'evoluzione delle condizioni di queste banche e la descrizione dettagliata degli interventi condotti dalla Vigilanza nei loro

confronti rimando a quanto abbiamo pubblicato sul sito della Banca d'Italia². Mi limiterò in questa sede ad alcune osservazioni di sintesi.

Negli anni l'azione di verifica della Banca d'Italia sul Monte dei Paschi di Siena ha riguardato tutte le principali aree della gestione: l'adeguatezza del capitale, la posizione di liquidità, i rischi finanziari, le dinamiche del portafoglio di titoli di Stato italiani, la qualità del credito, l'adeguatezza del management e del sistema dei controlli interni.

Man mano che i controlli a distanza e *in loco* facevano emergere problemi e carenze, la Banca d'Italia poneva in essere interventi di crescente intensità, fino a giungere, nel novembre del 2011, alla convocazione dei vertici della Banca e della Fondazione (al tempo principale azionista), cui veniva richiesta una rapida e netta discontinuità nella gestione, realizzatasi nei mesi successivi con l'avvicendamento del Direttore Generale e della maggior parte dei membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale, nonché con l'ampio ricambio delle linee manageriali della banca.

Come è noto il precedente management aveva ommesso di comunicare alla Vigilanza informazioni indispensabili per consentire la piena comprensione della portata e della reale natura di alcune operazioni, attuate in violazione della normativa vigente. La Banca d'Italia, sanzionava pesantemente i responsabili e portava il caso all'attenzione della magistratura, offrendo tutta la necessaria collaborazione.

Nel complesso, l'azione di vigilanza ha consentito di individuare e porre fine a comportamenti anomali connotati da elevata rischiosità, inducendo la banca a rafforzare i presidi organizzativi e di controllo. La situazione aziendale continua ad essere seguita con attenzione. A esito del processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) relativo al 2015, risultano confermati alcuni profili di debolezza, il principale dei quali è rappresentato dal peso dei crediti deteriorati, effetto anche della strategia creditizia fortemente espansiva perseguita prima dell'emergere della crisi, sui quali la banca sta ora attivamente lavorando. È stato inoltre chiesto di porre in essere soluzioni strutturali, attraverso un processo di integrazione con altri intermediari.

Nel caso di Carige, negli ultimi anni l'azione di vigilanza condotta dalla Banca d'Italia ha guardato alla debole posizione patrimoniale del gruppo, non adeguata ai più elevati standard di Basilea 3 che stavano per essere introdotti, al progressivo scadimento della qualità del portafoglio crediti e alle disfunzioni emerse negli assetti di governo e di controllo.

² <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/index.html>

Le risultanze delle verifiche ispettive condotte nel 2013, nel confermare tali aspetti di debolezza, ponevano in luce ulteriori e più circostanziati elementi, quali la presenza di conflitti di interesse in capo ai vertici del Gruppo, ed evidenziavano la necessità di decise e tempestive azioni di intervento in netta discontinuità con il passato, per consentire il ripristino di un corretto equilibrio dei poteri nel governo aziendale e l'avvio di un percorso di riposizionamento strategico e di rafforzamento patrimoniale. A seguito degli accertamenti, sono state irrogate sanzioni ed è stata informata la competente Procura.

I nuovi vertici aziendali eletti alla fine del 2013, come noto di recente avvicendati, hanno avviato un'azione di ristrutturazione in linea con le richieste della Vigilanza. Nonostante i risultati raggiunti, permangono un elevato livello di crediti deteriorati e, come per altri intermediari, le sfide alla redditività imposte da un contesto macroeconomico ancora non favorevole.

Le vicende delle due Popolari venete sono venute all'attenzione dell'opinione pubblica quando è stata data notizia delle indagini avviate dalla Magistratura, con la quale la Vigilanza collaborava da tempo. Nel dibattito che è seguito la Banca d'Italia è stata più volte chiamata in causa, spesso sulla base di presupposti sbagliati o di malintesi.

Nel caso della Banca popolare di Vicenza, le criticità più significative hanno riguardato il prezzo delle azioni e il finanziamento delle stesse da parte della banca.

Sul primo aspetto, è bene precisare che il codice civile attribuisce la responsabilità di fissare il prezzo delle azioni all'assemblea dei soci, su proposta degli amministratori. Nessun potere diretto sulla determinazione del prezzo è conferito alla Banca d'Italia, che poteva però sindacare la ragionevolezza delle procedure e l'obiettività dei criteri utilizzati per la determinazione del prezzo, cosa che ha fatto. I richiami non potevano che essere di metodo e non di merito, restando ferma la potestà esclusiva degli organi aziendali. L'azione correttiva della banca è stata a lungo modesta; la sostanziale inerzia aziendale è stata conseguentemente sanzionata. Solo nel 2011 la Popolare ha stabilito linee guida per la determinazione del prezzo e si è affidata al parere di un esperto esterno. Di conseguenza, il prezzo è rimasto fermo per alcuni anni per poi essere drasticamente ridotto (come già accaduto per le azioni di altre banche quotate in Borsa), a seguito di accertamenti ispettivi che traevano origine da anomalie emerse sull'operatività in azioni proprie.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, nel 2013 sono stati effettuati diversi interventi di vigilanza per richiamare la banca a uno scrupoloso rispetto dei limiti normativi di carattere

prudenziale previsti prima del 2014 e per porre all'attenzione della banca l'esigenza di non ingenerare nei soci aspettative di sicura e pronta liquidabilità del titolo azionario o di garanzia di un rendimento minimo dell'azione.

Nel corso del 2014 è emerso che la banca acquistava azioni proprie senza aver prima richiesto alla Vigilanza la necessaria autorizzazione. D'intesa con le nuove strutture europee di vigilanza, la Banca d'Italia programmò per l'inizio del 2015 un'ispezione mirata alla verifica dell'operatività in azioni proprie. L'ispezione è stata ancora condotta, nell'ambito della vigilanza unica, da personale della Banca d'Italia. Oltre a far emergere riacquisti di azioni proprie effettuati dalla Vicenza senza la necessaria autorizzazione, essa ha messo in luce un ulteriore problema relativo al finanziamento delle azioni emesse nelle operazioni di ricapitalizzazione: la banca non aveva dedotto dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte dei cospicui finanziamenti da essa erogati ai sottoscrittori delle sue azioni, come invece richiesto dalla regolamentazione prudenziale.

Già a seguito delle prime evidenze degli accertamenti ispettivi, la banca veniva sollecitata ad adottare interventi correttivi, tra cui un pressoché integrale ricambio del *management*. Una volta conclusi tali accertamenti, sono stati imposti alla banca la ricostituzione dei margini patrimoniali regolamentari, la predisposizione di un nuovo piano industriale, il rafforzamento delle strutture organizzative e delle funzioni di controllo interno. La banca, in coerenza con il nuovo progetto industriale, ha poi deliberato un piano complessivo di rafforzamento patrimoniale e di modifica radicale della *governance*, che comprende la già realizzata trasformazione in società per azioni, un aumento di capitale da 1,5 miliardi di euro e la quotazione in Borsa.

Nel caso di Veneto Banca, un'ispezione del 2013 accertò la presenza di rilevanti anomalie sul piano tecnico e gestionale, mettendo in luce tra l'altro il fenomeno delle "azioni finanziate" e non dedotte dal patrimonio di vigilanza. Utilizzammo tutti i poteri di cui disponevamo: il divieto di effettuare nuove erogazioni creditizie agli esponenti aziendali; la convocazione del Consiglio di Amministrazione con all'ordine del giorno la complessiva situazione aziendale e le conseguenti decisioni; la lettura nel corso dell'Assemblea dei soci della lettera di intervento della Vigilanza, affinché gli stessi fossero consapevoli della situazione aziendale e dei provvedimenti assunti dalla Banca d'Italia; l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dei responsabili.

Allo stesso tempo, laddove i poteri di cui disponevamo non ci consentivano di agire direttamente, richiedemmo alla banca il ricambio integrale, nell'ambito di una intensa azione

di *moral suasion*, degli organi aziendali e la realizzazione al più presto di un'operazione d'integrazione.

In quella fase la risposta della banca non fu sufficiente; l'auspicata svolta nella governance non fu realizzata appieno e furono reiterati comportamenti non improntati alla sana e prudente gestione, come il finanziamento concesso a sottoscrittori dell'aumento di capitale realizzato nel 2014, appurati nella successiva ispezione condotta nel 2015. Le necessarie decurtazioni dal patrimonio di vigilanza e l'ulteriore rapido deterioramento degli attivi hanno comportato la necessità di porre rimedio alla situazione con l'aumento di capitale da 1 miliardo di euro in corso di realizzazione. L'azione di vigilanza, in piena continuità con il passato ma ora svolta in un quadro di poteri più incisivi consentiti dalla CRD4, ha portato alla sostituzione del vertice dell'esecutivo e di gran parte dell'alta dirigenza e sta seguendo la realizzazione di un più radicale progetto di riforma del governo societario, avviato con la recente trasformazione in società per azioni, che si completerà con la quotazione in Borsa.

Nel caso di altre banche, quando ai ritardi e alle resistenze degli organi di governo si sono associati un forte deterioramento dei profili aziendali, in particolare del rischio di credito, e l'indisponibilità del mercato di fornire supporti di capitale, il commissariamento è risultato inevitabile; è ciò che è successo alle quattro banche poste in risoluzione lo scorso mese di novembre. Prima di soffermarmi in modo più specifico su queste banche vorrei fare cenno ai cambiamenti di contesto intervenuti nei meccanismi di gestione delle crisi bancarie, che hanno condizionato la conduzione di queste situazioni di crisi.

Il cambiamento dei meccanismi di gestione delle crisi bancarie

Fino al 2015 la Banca d'Italia ha affrontato le situazioni di crisi con la finalità di minimizzare l'impatto sulla clientela, sui sistemi di pagamento, sul sistema bancario nel suo complesso. In diversi casi banche molto deboli sono state acquisite da intermediari più solidi. Quando le situazioni aziendali sono risultate compromesse, si è dato corso ad amministrazioni straordinarie e, in casi estremi, a liquidazioni.

L'amministrazione straordinaria può essere disposta solo in presenza delle condizioni previste dalla legge: gravi violazioni di norme, gravi irregolarità gestionali, gravi perdite del patrimonio. Sono ritenute gravi le irregolarità e le violazioni di legge che hanno un impatto ampio e diffuso sulla situazione aziendale (si pensi, ad esempio, a ripetute violazioni della normativa antiriciclaggio, gravi e diffusi conflitti di interesse, opacità degli assetti

proprietari), che devono cessare nel più breve tempo possibile e alle quali la banca difficilmente riesce a porre autonomamente rimedio. Le perdite del patrimonio sono considerate gravi nei casi di mancato rispetto dei coefficienti patrimoniali minimi obbligatori.

L'amministrazione straordinaria non arriva improvvisamente; è di norma preceduta da una intensa interlocuzione con la Vigilanza, da ripetuti tentativi di porre rimedio alla situazione, e da più ispezioni, l'ultima delle quali accerta, normalmente, l'impossibilità di ripristinare condizioni di regolarità operativa o di rispettare i coefficienti patrimoniali. Questo è quanto accaduto per le quattro banche per le quali è stata successivamente avviata la procedura di risoluzione e per gli altri intermediari posti in amministrazione straordinaria.

Con l'amministrazione straordinaria viene disposto lo scioglimento degli organi amministrativi e di controllo della banca, che vengono sostituiti da uno o più commissari e da un consiglio di sorveglianza. I commissari agiscono autonomamente dalla Banca d'Italia, che autorizza solo alcune decisioni di particolare importanza. Le funzioni dell'assemblea sono sospese fino al termine della procedura.

Compito dei commissari è di accertare la reale situazione aziendale, rimuovere le irregolarità ponendo le condizioni affinché non si ripetano, promuovere soluzioni alla crisi nell'interesse dei depositanti. L'azione di accertamento e di rimozione delle irregolarità può durare alcuni mesi. La fase generalmente più complicata e lunga è quella della ricerca delle soluzioni.

Dal 2008 si sono registrati 65 casi di amministrazione straordinaria, risolti per lo più con la restituzione dell'intermediario alla gestione ordinaria; in circa 20 casi l'esito è stato la liquidazione coatta amministrativa. Questi ultimi casi sono aumentati durante la crisi. Tuttavia non si sono registrate implicazioni di rilievo per la clientela, in quanto l'uscita delle banche in crisi dal mercato è stata gestita raccogliendo l'interesse di altri intermediari ad acquisire le banche in crisi, oppure grazie a un intervento di copertura delle perdite da parte del Fondo interbancario di tutela dei depositanti (FITD) o del Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo, intervento in ogni caso motivato dall'interesse delle banche partecipanti a evitare esborsi maggiori in caso di liquidazione (principio del minor onere).

La crisi e l'innalzamento dei requisiti prudenziali hanno reso più di recente di fatto difficilmente praticabili operazioni di aggregazione, quali quelle che in passato avevano contribuito ad assorbire senza traumi gli effetti di situazioni aziendali problematiche. Inoltre, il nuovo quadro regolamentare europeo ha cambiato radicalmente le cose. In particolare,

l'intervento del FITD è divenuto oggetto di un orientamento restrittivo da parte della Direzione Concorrenza della Commissione europea. Quest'ultima ora assimila gli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi diversi dal rimborso dei depositanti agli aiuti di Stato, sebbene essi siano finanziati con risorse private e decisi in autonomia dagli organi di gestione del fondo³.

A seguito di una Comunicazione introdotta nell'agosto 2013, tali interventi sono stati condizionati dalla Direzione Concorrenza all'applicazione del cosiddetto *burden sharing*, in base al quale in caso di dissesto di una banca, prima del coinvolgimento di fondi pubblici va attuata una riduzione del valore nominale delle azioni e delle obbligazioni subordinate o la conversione in capitale di queste ultime. Il *burden sharing* va distinto dal *bail-in*, entrato in vigore dal 1° gennaio di quest'anno con l'approvazione della Direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche (BRRD) nel novembre 2015; sulla base di tale principio, prima del coinvolgimento del Fondo di risoluzione (o più in generale dei fondi pubblici), si prevede la riduzione del valore nominale non solo delle azioni e delle obbligazioni subordinate, ma anche dei titoli di debito più senior, quali le obbligazioni ordinarie e i depositi di importo superiore ai 100.000 euro. Il *bail-in* prevede il rispetto della gerarchia concorsuale: di conseguenza, esso viene applicato prima alle azioni, poi agli altri titoli di capitale e ai debiti subordinati, quindi ai debiti chirografari, incluse le obbligazioni ordinarie emesse dalla banca in crisi; fino a tutto il 2018 i depositi non protetti delle grandi imprese (*corporate*) concorrono "pari passu".

La crisi delle quattro banche per le quali è stata avviata la procedura di risoluzione

È in questo mutato contesto che va inquadrata la gestione delle crisi delle quattro banche risolte a novembre dello scorso anno. Informazioni di dettaglio sull'evoluzione delle quattro crisi sono reperibili sul sito della Banca d'Italia, a cui faccio rimando⁴. In questa sede

³ La Direzione Concorrenza ha avviato, nel marzo 2015, una istruttoria ai sensi dell'art. 108(2) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nei confronti della Repubblica Italiana per presunta violazione della disciplina sugli aiuti di Stato in relazione ad alcuni interventi di sostegno effettuati dal FITD in favore della Banca Tercas, che aveva consentito di risolvere la crisi della banca senza coinvolgere i risparmiatori. Dopo una lunga interlocuzione del Ministero dell'Economia con gli uffici della Commissione, nel corso della quale anche la Banca d'Italia ha presentato memorie, la Commissione ha deciso, nel dicembre 2015, di concludere l'indagine con una decisione negativa, avverso la quale è stato presentato ricorso alla Corte di Giustizia europea.

⁴ <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/info-soluzione-crisi/index.html>

mi limiterò ad alcune considerazioni volte ad approfondire taluni punti particolarmente dibattuti.

Il gruppo Banca delle Marche si caratterizzava per gli elementi di debolezza riconducibili soprattutto agli assetti di governo e di controllo e alla insoddisfacente qualità del credito, elementi confermati dalle tre verifiche ispettive condotte in rapida successione nel 2010 e nel 2011. Sulla base dei rilievi *in loco* vennero richiesti alla banca incisivi interventi correttivi. L'emersione, nell'ambito di un'ispezione su un altro intermediario, di operazioni anomale a carico del Direttore generale, portò a richiedere alla banca, nel giugno 2012, di accelerare il processo di individuazione del suo sostituto. A quel tempo la Banca d'Italia non disponeva del potere di rimozione degli esponenti aziendali. Un nuovo Direttore generale fu nominato nel settembre dello stesso anno. Anche in considerazione dei ritardi mostrati nel dar corso alle misure correttive richieste dalla Vigilanza, a fine 2012 fu avviata una nuova ispezione per accertare l'adeguatezza degli accantonamenti a fronte del rischio di credito; giudicato largamente insufficiente lo sforzo correttivo della banca, a marzo 2013 l'ispezione venne estesa agli altri profili di rischio e si concluse nel settembre del 2013. In relazione alla gravità delle risultanze ispettive, la banca fu sottoposta dapprima alla gestione provvisoria e dal 15 ottobre 2013 ad amministrazione straordinaria.

L'azione di Vigilanza sul gruppo Carife si è concentrata principalmente sulla rischiosità del portafoglio creditizio e sull'adeguatezza patrimoniale. In più occasioni, la Vigilanza intervenne per ribadire l'esigenza di razionalizzare il gruppo nonché di rafforzare le funzioni di controllo; divenne oggetto di stretto monitoraggio anche il profilo di liquidità, le cui tensioni vennero superate solo grazie all'emissione di obbligazioni assistite da garanzia statale. Tenuto conto dei ritardi mostrati dall'intermediario nel porre in essere gli interventi correttivi, a fine 2012 furono avviati accertamenti ispettivi a spettro esteso. In considerazione del quadro di particolare gravità emerso dagli accertamenti (ossia l'impossibilità per il gruppo di recuperare in autonomia e in tempi brevi le necessarie condizioni di equilibrio economico-finanziario), nel maggio del 2013 venne disposto il commissariamento della banca.

Nel 2010 e nel 2012 due ispezioni sul gruppo Cassa di Risparmio di Chieti rivelarono problemi di crescita disordinata, irregolarità, cattiva gestione. La Vigilanza richiese l'incorporazione della controllata nella capogruppo e l'allontanamento dell'Amministratore delegato, che rivestiva anche la carica di Direttore Generale della Chieti. L'azione di Vigilanza fu intensificata con inviti ad adottare incisive misure per la soluzione delle problematiche rilevate. I riscontri forniti dagli esponenti della Carichietai confermarono la

scarsa consapevolezza dei problemi. Si decise quindi, nel 2014, di avviare una nuova ispezione che – oltre ad evidenziare il forte peggioramento dell'intero quadro economico-patrimoniale – fece emergere irregolarità e violazioni normative di particolare gravità quali un persistente contesto di opacità informativa nei confronti della Vigilanza, gravi anomalie nella amministrazione, assenza di autonomia di giudizio rispetto alla Fondazione controllante, una gestione non rigorosa dei rapporti con parti correlate. Sulla base di quanto rilevato, il 5 Settembre 2014 venne disposto il commissariamento della Cassa.

Alla luce dei ritardi accumulati nel corrispondere alle sollecitazioni della Banca d'Italia, sul finire del 2012 fu avviato un accertamento ispettivo su Banca Etruria, inizialmente mirato sull'adeguatezza degli accantonamenti a fronte dei rischi creditizi ma poi trasformato in una verifica a spettro esteso da marzo 2013. L'analisi ispettiva, conclusa a settembre 2013, accertò l'incapacità degli organi aziendali di risanare la banca, oltre a un forte deterioramento dei crediti. Il patrimonio restava al di sopra dei minimi regolamentari per effetto dell'aumento di capitale di 100 milioni collocato ad agosto 2013. Si richiese pertanto all'Etruria l'adozione di decise misure correttive all'insegna della discontinuità gestionale e, soprattutto, l'integrazione con altro intermediario di adeguato "standing". Il Consiglio di amministrazione della banca, pur rinnovato nella metà dei suoi membri e nelle figure di vertice, non conseguì la richiesta discontinuità e, con motivazioni di difesa del radicamento territoriale e di indipendenza della banca, rifiutò di considerare l'unica offerta di integrazione ufficiale, avanzata autonomamente dalla Banca popolare di Vicenza. La Vigilanza intensificò gli incontri con i vertici aziendali, nel corso dei quali fu richiamata l'attenzione sulle difficoltà del gruppo ad assicurare in prospettiva il rispetto dei coefficienti patrimoniali. In assenza di un'evoluzione favorevole della situazione, a novembre 2014 fu avviata una nuova ispezione che rilevò sia gravi perdite patrimoniali sia gravi irregolarità. Il 10 febbraio 2015 fu disposto il commissariamento.

A seguito degli accertamenti ispettivi svolti nel tempo presso le quattro banche, sono state irrogate agli esponenti aziendali sanzioni pecuniarie per un importo complessivo di oltre 11 milioni di euro. Tutti i rapporti ispettivi di vigilanza sono stati inviati per tempo all'Autorità Giudiziaria.

I commissari nominati presso le quattro banche hanno a lungo ricercato soluzioni di mercato, rivolgendosi a molteplici gruppi bancari e ad altri intermediari. Lo scarso interesse per banche gravate da un ammontare molto elevato di crediti deteriorati e da una dotazione patrimoniale assai bassa ha impedito, tuttavia, che tali soluzioni si realizzassero mediante

fusioni o acquisizioni. Il Fondo interbancario di tutela dei depositi ha a quel punto manifestato la disponibilità a intervenire per concorrere a operazioni di ricapitalizzazione da parte di altri intermediari.

Tuttavia, la posizione assunta dagli uffici della Commissione europea – che, come ho appena ricordato, assimila ora gli interventi del Fondo ad aiuti di Stato – non ha consentito di poterne usufruire; questa assimilazione, infatti, per effetto di regole emanate dalla stessa Commissione, avrebbe reso necessario procedere preliminarmente al *burden sharing*, ossia alla conversione o all’azzeramento delle obbligazioni subordinate, non previsti dal nostro ordinamento fino all’attuazione della Direttiva BRRD, avvenuta solo a metà novembre del 2015.

Va sottolineato che se questo intervento fosse stato ugualmente attuato senza il preventivo via libera della Commissione Europea e confidando in un giudizio favorevole della Corte di Giustizia, ciò avrebbe imposto, ai sensi delle norme contabili, l’effettuazione di accantonamenti prudenziali di ammontare pari all’intervento, in relazione al rischio di contenzioso che si sarebbe instaurato, così vanificandone l’effetto; gli intermediari disposti a sottoscrivere aumenti di capitale non sarebbero comunque intervenuti per i fattori di incertezza e di rischio legale. La BCE, quale Autorità competente, non avrebbe autorizzato le operazioni mancando il consenso della Commissione Europea.

In base a questa posizione della Commissione – che intrattiene rapporti diretti con il Governo italiano e non con le Autorità di vigilanza – esplicitata più volte nel corso delle interlocuzioni tecniche, ma comunicata formalmente al Governo italiano solo il 19 novembre 2015, la percorribilità di un intervento del FITD volto a evitare la procedura di “risoluzione” ai sensi della BRRD è stata di fatto limitata unicamente a interventi volontari da parte delle banche aderenti al FITD con risorse addizionali a quelle obbligatoriamente versate allo stesso. Tali interventi, tuttavia, non hanno potuto essere organizzati dal sistema bancario nel ristretto tempo disponibile, date le precarie condizioni di liquidità in cui versavano le banche in crisi; inoltre, l’imminente entrata in vigore, dal gennaio del 2016, del cosiddetto *bail-in* avrebbe esteso alle obbligazioni ordinarie e ai depositi non protetti l’azzeramento delle disponibilità della clientela, prima di poter disporre l’intervento del Fondo di risoluzione.

Il degrado della situazione tecnica delle quattro banche era arrivato a uno stadio irreversibile. Non era perciò possibile posticipare oltre l’attivazione delle misure necessarie al superamento della crisi. Pertanto, una volta disponibili le nuove norme introdotte nell’ordinamento nazionale in recepimento della BRRD, si è reso necessario avviare immediatamente il programma di risoluzione.

Nell'ambito di tale programma, sono stati creati quattro nuovi soggetti cui sono stati ceduti i complessi aziendali per assicurare la continuità dei servizi essenziali. Ciò consente alle nuove banche di continuare a esercitare la loro funzione di intermediazione del credito per i territori di riferimento e di preservare il valore di avviamento delle vecchie banche. In un secondo tempo è stata creata una società-veicolo alla quale sono state cedute le sofferenze, con l'obiettivo di massimizzarne il valore di recupero in un'ottica di medio termine.

I costi della risoluzione sono ricaduti in massima parte sul sistema bancario italiano, attraverso il Fondo di risoluzione, nonché sugli azionisti e sui titolari di obbligazioni subordinate. Il sacrificio imposto a questi soggetti è dipeso dalla valutazione degli attivi. L'avvio di un programma di risoluzione richiede, infatti, che un valutatore indipendente fornisca all'Autorità di risoluzione elementi per accertare l'esistenza dei presupposti per l'azione e decidere le misure più opportune da adottare. Quando sussistono motivi di urgenza, si può ricorrere a una valutazione provvisoria cui deve seguire, non appena possibile, la valutazione definitiva indipendente.

Con riferimento alle quattro banche poste in risoluzione, accertati i motivi d'urgenza, la Banca d'Italia ha dovuto tener conto, nell'effettuare la valutazione provvisoria, delle comunicazioni agli uffici del Governo da parte della Commissione europea che, interpretando la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, ha indicato quale "valore economico reale" di cessione delle sofferenze il 25 per cento del valore nominale per la porzione garantita da ipoteca e l'8,4 per cento per quella chirografaria (con una media ponderata del 17,6 per cento). Questi valori di cessione sono stati oggetto di verifica nelle valutazioni definitive rassegnate dagli esperti indipendenti venerdì scorso. Il valore di trasferimento delle sofferenze delle quattro banche è stato determinato in media al 31 per cento per la porzione garantita da ipoteca e al 7,3 per cento per quella chirografaria (con una media ponderata del 22,3 per cento)⁵.

In relazione alla dismissione dei quattro enti ponte, lo scorso gennaio la Banca d'Italia, quale Autorità di risoluzione nazionale, al fine di massimizzarne il prezzo di vendita ha avviato un processo di selezione volto all'individuazione in maniera trasparente e competitiva di potenziali acquirenti, in grado di garantire la continuità operativa ed economica delle quattro banche nonché la rapida realizzazione dell'acquisizione.

⁵ Sono stati altresì rilevati ulteriori "rischi" nei portafogli creditizi che hanno generato altre esigenze di svalutazione degli attivi; il maggior fabbisogno patrimoniale che ne è derivato è stato tale da compensare i risparmi derivanti dalle minori percentuali di svalutazione delle sofferenze rispetto alla valutazione provvisoria.

Sono state raccolte diverse manifestazioni di interesse da parte di banche e fondi di investimento, italiani ed esteri. A breve, sarà avviata la fase successiva della gara, nella quale i potenziali interessati saranno invitati a presentare le proprie offerte vincolanti che potranno avere a oggetto l'acquisto di uno o più banche ponte o di tutte e quattro in blocco.

L'operazione sarà soggetta al vaglio della BCE per quanto concerne l'idoneità degli offerenti ad acquisire partecipazioni rilevanti in intermediari bancari.

Considerazioni sulla BRRD

Ho recentemente sottolineato l'importanza di tornare a riflettere sull'adeguatezza del nuovo quadro normativo sulla gestione delle crisi bancarie. Così come la crisi ha inciso sulla qualità dei crediti bancari, la risposta normativa sulla gestione delle crisi ha creato incertezza sugli investimenti in passività bancarie. Uno strumento concepito per ridurre l'impatto di una crisi non può creare le premesse per renderla più probabile: se così è, deve essere rivisto. Occorre trovare un giusto bilanciamento: l'investitore colpito, infatti, non trova alcun conforto dal fatto di essere stato tutelato come contribuente.

Il nostro approccio negoziale, ripetutamente espresso nelle sedi ufficiali, era diverso: il *bail-in* avrebbe dovuto avere natura contrattuale, non avere effetti retroattivi sui titoli di credito già emessi ed entrare in vigore con adeguata gradualità. In particolare, nel marzo 2013, durante il negoziato sulla BRRD svolto presso il Consiglio dell'Unione, la Banca d'Italia e il Ministero dell'economia e delle finanze presentarono in sede tecnica una proposta (*non-paper*) distribuita a tutte le delegazioni, diretta a illustrare le ragioni della nostra preferenza per un approccio contrattuale (o *targeted*) al *bail-in*, in cui lo strumento sarebbe stato applicato soltanto a titoli di nuova emissione contenenti una espressa clausola contrattuale che prevedesse il potere delle autorità di svalutare o convertire i crediti al ricorrere delle condizioni per l'avvio della risoluzione. Eravamo, e restiamo, convinti che questo approccio consentisse di dotare le autorità di uno strumento di risoluzione credibile, utilizzabile per risolvere la crisi di una banca in modo efficace, senza effetti indesiderati sulla stabilità finanziaria e senza costi per il contribuente.

Nell'orientamento prevalso è assoggettabile invece, nell'immediato, a *bail-in* un ampio insieme di passività, con limitate eccezioni. Tale approccio può essere fonte di rischi per la stabilità finanziaria. Non dovrebbe essere esclusa la possibilità di interventi pubblici temporanei in caso di crisi bancarie di tipo sistemico, quando l'utilizzo del *bail-in* non

consente di raggiungere gli obiettivi della risoluzione ma rischia invece di compromettere la stabilità finanziaria.

Le specificità del settore bancario e le esigenze della stabilità finanziaria dovrebbero inoltre trovare spazio in modo più strutturato negli orientamenti della Commissione in materia di concorrenza e aiuti di Stato. Il già menzionato orientamento che la Commissione ha assunto a partire dal 2013 – nella prospettiva, rivelatasi purtroppo prematura, che le difficoltà delle banche dell'area dell'Euro potessero considerarsi ormai superate – limita di molto le capacità dei governi di intervenire a sostegno di banche fondamentalmente sane per porre rimedio a fallimenti del mercato che non hanno un'origine di natura prudenziale. In base alla BRRD, infatti, ogni intervento pubblico che sia qualificato aiuto di Stato e che non rientri tra le poche eccezioni previste dalla direttiva impone automaticamente di avviare la risoluzione. Questo a sua volta determina una sovrapposizione e, di fatto, una prevalenza degli obiettivi delle politiche in materia di concorrenza e aiuti di Stato rispetto all'obiettivo della salvaguardia della stabilità finanziaria; non tiene in adeguato conto che questa, e in particolare la stabilità del sistema bancario, è di importanza vitale per l'economia reale.

La necessità di valutare il grado di flessibilità della BRRD in occasione della revisione della direttiva prevista entro giugno 2018 è stata richiamata dal Fondo Monetario Internazionale che, nel Rapporto annuale sulla stabilità finanziaria globale presentato alcuni giorni fa, ha messo in luce la necessità di applicare con flessibilità e cautela le nuove regole, incluse quelle in tema di aiuti di Stato, nella fase di transizione al nuovo regime, quando gli strumenti di intervento pubblico non sono più utilizzabili ma le banche non hanno ancora predisposto sufficienti cuscinetti di passività in grado di assorbire le perdite senza effetti indesiderati sulla stabilità sistemica.

Anche nel caso di interventi pubblici nella gestione delle crisi bancarie, i valori aziendali vanno conservati, per quanto possibile, consentendo il trasferimento dell'attività ad altri intermediari. La distruzione di valore contrasta con i principi della BRRD, aggrava le perdite a carico dei creditori della banca, amplia il ricorso alle risorse pubbliche. Al fine di assicurare chiarezza e certezza legale agli investitori e favorire lo sviluppo del mercato degli strumenti di raccolta delle banche andrebbe poi uniformata a livello europeo la gerarchia fallimentare.

Infine, va completata la terza gamba dell'Unione bancaria: un sistema di assicurazione dei depositi pienamente mutualizzato a livello europeo. Il tutto sostenuto da un *backstop* pubblico, anch'esso europeo, da utilizzare per prevenire effetti sulla stabilità finanziaria quando le risorse del Fondo di risoluzione e del Fondo di garanzia unici non risultino sufficienti.

Le prospettive

Solo un sistema bancario stabile può assolvere in modo durevole ed efficace l'obiettivo di finanziare a costi contenuti famiglie e imprese. Oggi le regole a presidio della stabilità richiedono più capitale, più liquidità, meno leva; tutto ciò implica minori opportunità di ricavi, una pressante esigenza di contenere i costi, la necessità di un più esteso utilizzo delle nuove tecnologie.

All'indomani della crisi, il sistema bancario italiano si trova a far fronte a tre principali aree di debolezza: l'elevata incidenza dei crediti deteriorati, la bassa redditività, la necessità di adeguare il modello di attività al nuovo contesto tecnologico e di mercato. I tre temi sono strettamente connessi. Le riforme del sistema bancario italiano approvate già a partire dallo scorso anno perseguono l'obiettivo di elevare la qualità del governo societario, rafforzare la capacità di raccogliere capitali sul mercato, facilitare lo smobilizzo dei crediti deteriorati. Esse rappresentano anche l'occasione per stimolare processi di aggregazione che consentano di diversificare i rischi, conseguire sinergie di costi e ricavi, affrontare la questione dei conflitti d'interesse, anche attraverso il miglioramento degli assetti di governance. Sono in linea con le raccomandazioni formulate dal Fondo monetario internazionale.

Sul fronte dei crediti deteriorati potremmo essere a un punto di svolta. La ripresa congiunturale sta infatti gradualmente allentando le pressioni sui bilanci bancari. Le perdite su crediti nel 2015 sono scese al 65 per cento dei redditi operativi delle banche, da circa il 100 per cento del 2014. Nel quarto trimestre dello scorso anno il tasso di deterioramento dei prestiti (pari al 3,3 per cento) è sceso al valore più basso dalla fine del 2008. Nello stesso trimestre il rapporto tra i crediti deteriorati lordi e il complesso dei prestiti si è stabilizzato, intorno al 18 per cento. Il tasso di copertura dei crediti deteriorati (dato dal rapporto tra gli accantonamenti e l'ammontare delle esposizioni deteriorate), progressivamente migliorato nell'ultimo triennio, è oggi pari al 45,4 per cento, in linea con quello medio delle principali banche europee. Va inoltre ricordato che alla fine dello scorso anno, a fronte di 210 miliardi di sofferenze lorde (che al netto delle svalutazioni ammontavano a 87 miliardi), le banche detenevano garanzie reali per circa 85 miliardi e ulteriori garanzie personali per quasi 40 miliardi. Il consolidamento della ripresa economica è condizione indispensabile perché la riduzione dello stock di esposizioni deteriorate prosegua.

Lo smaltimento dei crediti deteriorati va gestito senza minare i risultati conseguiti sul fronte della patrimonializzazione. Soluzioni del tipo delle *bad bank* adottate in numerosi paesi

europei prima dell'adozione delle nuove regole sugli aiuti di Stato non sono risultate praticabili in Italia. L'abbattimento dello stock sarebbe pertanto possibile solo attraverso la cessione di sofferenze sul mercato. In questa prospettiva opererebbe lo schema di garanzie (GACS), definito dal Governo a seguito di un prolungato dialogo con la Commissione europea.

L'autorità di vigilanza incoraggia le banche a ridurre i crediti deteriorati con ogni mezzo, comprese le cessioni sul mercato. Un tale obiettivo va conseguito con gradualità, come è stato più volte ribadito dal Presidente della BCE e dalla Presidente del Consiglio di Vigilanza.

Proprio in questi giorni il settore privato con il progetto "Fondo Atlante" ha avviato un'importante iniziativa che ha la finalità di fornire assicurazione contro i rischi di natura sistemica e facilitare la riduzione di cospicui volumi di crediti in sofferenza. Questo sarebbe perseguito innanzitutto garantendo che condizioni di mercato sfavorevoli non precludano l'accesso al mercato dei capitali da parte delle banche che hanno già definito tali interventi. In secondo luogo, il Fondo potrebbe acquistare strumenti finanziari emessi in relazione a operazioni di cartolarizzazione di sofferenze, consentendo così di ridurre il peso di queste ultime senza gravare in modo eccessivo sui bilanci delle banche.

È previsto che il Fondo acquisisca risorse pari ad almeno 4 miliardi di euro da banche, imprese di assicurazioni, fondazioni, altri investitori istituzionali. Il Fondo sarà gestito da una società di gestione indipendente dagli investitori nel Fondo. L'operazione è attualmente al vaglio della BCE. Trattandosi di un'iniziativa autonoma e di natura privata, essa è in linea con le regole europee in materia di aiuti di Stato. Il MEF ha contatti informali con la Commissione Europea cui sono state descritte le linee portanti del progetto.

Perché questi importanti progetti abbiano successo è necessario che ad essi si affianchino altri interventi complementari.

In primo luogo, le banche devono migliorare le procedure interne di gestione dei crediti deteriorati. In molti casi, le risorse dedicate a questo fine sono rimaste pressoché immutate rispetto alla fase precedente la crisi, nonostante che l'incidenza dei crediti deteriorati sia triplicata. Le banche devono quindi dedicare nuove risorse (umane e finanziarie) all'ottimizzazione della gestione di questi attivi. La Banca d'Italia si adopera da tempo, oggi nell'ambito della vigilanza europea, per indurre gli intermediari a conseguire progressi significativi su questo fronte. Abbiamo di recente avviato una rilevazione sulle sofferenze che incentiverà le banche a informatizzare i propri archivi in materia, per ottimizzare la gestione dei crediti deteriorati, nella prospettiva sia della cessione sia del recupero.

In secondo luogo, occorrono ancora progressi per rendere più rapide ed efficaci le procedure giudiziali e stragiudiziali per il recupero crediti, che ci vedono particolarmente sfavoriti nel confronto internazionale. In occasione di recenti interventi ho sottolineato come una riduzione di due anni dei tempi di recupero possa ridurre considerevolmente, fino a dimezzarla, l'incidenza delle sofferenze sul complesso dei prestiti.

Lo scorso agosto il Governo ha approvato un pacchetto di riforme che stanno dando un importante impulso all'efficienza del meccanismo di recupero crediti. È tuttavia possibile fare di più. Non c'è vero conflitto tra diritti dei creditori e dei debitori: tempi di recupero in linea con le migliori prassi a livello internazionale si traducono in ultima analisi in condizioni migliori per la clientela bancaria e in un aumento della disponibilità di credito. Va in tale direzione l'annuncio del Governo di ulteriori misure volte a rendere più rapidi ed efficaci le procedure di recupero dei crediti deteriorati.

Nel 2015 la redditività delle banche ha registrato segnali di miglioramento: il rendimento del capitale è tornato positivo (il 3 per cento circa per il complesso del sistema). Esso rimane però basso, anche nel confronto internazionale. Il flusso di perdite su crediti, per quanto diminuito rispetto al passato, continua a incidere sul risultato di gestione. Gli sforzi delle banche per accrescere e diversificare le fonti di ricavo e per contenere i costi di struttura devono proseguire e intensificarsi.

Un contributo essenziale deve derivare dalla revisione del modello di attività: quello fondamentalmente basato su una diffusa presenza territoriale, infatti, non appare più sostenibile. Per i servizi tradizionali, standardizzabili, occorre muovere decisamente verso l'intenso sfruttamento della tecnologia (*e-banking*, digitalizzazione); il ruolo dei punti fisici di contatto con la clientela sul territorio deve essere focalizzato sull'offerta di servizi di *corporate finance* alle imprese e di gestione del risparmio alle famiglie.

* * *

Il sistema bancario italiano – un sistema orientato prevalentemente verso l'intermediazione di tipo tradizionale e per il quale l'incidenza dei prestiti sul complesso delle attività era e rimane particolarmente elevata – ha risentito pesantemente di quello che gli economisti chiamano uno “shock esogeno”: la lunga e profonda recessione che ha colpito

l'economia del Paese a seguito della crisi finanziaria globale e, in Europa, della crisi dei debiti sovrani. Crisi che le banche italiane non hanno in alcun modo alimentato, ma di cui hanno subito l'inevitabile impatto.

Nonostante ciò, il sistema nel suo complesso ha retto, senza pesare sulla finanza pubblica, sia all'urto della crisi sia al conseguente inasprimento della regolamentazione e supervisione internazionale sull'attività delle banche (capitale, liquidità, leva, gestione delle crisi): un inasprimento inizialmente pensato come graduale e contenuto, ma successivamente risultato pronunciato e rapido, anche per le pressioni del mercato.

L'elevato livello dei prestiti deteriorati continua a rappresentare il principale fattore di vulnerabilità delle banche italiane. Ma le molteplici misure per farvi fronte – intraprese da tempo dal Governo, dal Parlamento, dalle autorità, delle stesse banche – cominciano a dare frutto. Occorre proseguire, così che il sistema bancario possa tornare al più presto a sostenere appieno quella ripresa di cui il Paese ha bisogno.

Italy non-paper on bail-in

1. Executive Summary

Italy supports a targeted approach to bail-in, ie. a bail-in applicable to a new set of securities with clear contractual provisions acknowledging the statutory power of the resolution authority to write-down or convert into shares the relevant debt when the institution meets the trigger conditions.

The main reason convincing Italy to prefer a targeted approach to bail-in is the need to equip the authorities with a *credible* resolution tool, ie a tool that can be used to resolve a SIFI quickly and effectively, without negative effects on the financial system.

We believe that a targeted approach would reduce the risk of undesired consequences on the financial stability linked to the introduction of bail-in as a resolution tool both from an *ex ante* and an *ex post* perspective:

- *ex ante*: by limiting the write-down and the conversion power to *a specific class of investors* it would limit the risk of run at the first signs of difficulties and would reduce arbitrage opportunities linked to the definition of classes of debt that are excluded from bail-in;
- *ex post*: by limiting the write-down and the conversion to the claims of investors *who have made an informed investment decision*, it would facilitate the choice to apply bail-in by the authorities and may reduce the risk of contagion if investors are required to be non-bank institutions.

We are especially concerned that the difficulties that the authorities would face when using the flexibility that, to some extent, seems unavoidable when designing the tool could lead them preferring *not to use the bail-in at all* thus undermining its credibility as a resolution tool (time-inconsistency).¹ This also considering that after a bail-in is applied to the first sizeable systemic important institution, the funding conditions on the interbank markets could worsen if not dry up completely, the more dramatically the wider the scope of a statutory bail-in is.

In addition, a divergent assessment of the costs and benefits of bail-in as a resolution tool in terms of financial stability could lead the EU resolution authorities to adopt different policy responses and resolution strategies that could undermine the equal treatment of creditors in the EU and create spill-over effects in the single market.

¹ "Like all policy rules, resolution rules face what economists call a time-consistency problem. Whether a rule is followed in practice depends on the balance of costs and benefits at the time crisis strikes, not at the time the rule is written. That is why policy might in practice lack consistency over time (i.e time-inconsistency) A. Haldane, "On being the right size", Institute of Economic Affairs' 22nd Annual Series, 25 October 2012.

An additional issue worth considering relates to the bail-in not being only a resolution tool but also one *source of funding* on which the authorities should be able to rely when financial stability is at risk through the additional loss-absorbency capacity offered by bail-inable debt. The availability of adequate private funding for resolution is crucial in the EU to break the vicious link between sovereigns and banks. Only the adoption of a targeted approach *would clarify the interaction* between the resolution costs to be borne by the firm-specific creditors and the costs to be sustained by the banking system as a whole through the resolution fund. In particular, the fund would *always be required* to sustain the costs of resolution exceeding the amount of loss-absorbency capacity available; the authorities would then be in a position *to act quickly* every time they face the crisis of a systemic institution.²

The approach proposed by the Commission - that allows meeting the minimum requirement of eligible liabilities with special subordinated debts - should be partially modified so as to ensure that the minimum requirement is *only* met with equity, non core capital, subordinated debt and senior long term debt. Any losses and other costs of resolution exceeding the loss-absorbency capacity of institutions should be sustained by the resolution fund.

2. The policy rationale

2.1 *The ex ante effects*

One of the main issue to be addressed when designing bail-in as a resolution tool is the scope, ie the liabilities to which it can be applied. Two approaches are possible:

- all the liabilities of an institution with the exception of some that are explicitly excluded (ie comprehensive approach or, in the Presidency paper, statutory approach).
- only a new set of liabilities with clear contractual provisions acknowledging the statutory power of the resolution authority to write-down or convert into shares the relevant debt when the institution meets the trigger conditions (targeted approach or contractual bail-in).

In principle, a comprehensive statutory approach with very limited exclusions would be the most effective one: a wide range of liabilities would be available to absorb any amount of losses threatening the solvency of institutions and to recapitalize them or the bridge banks continuing to provide the critical financial services.

However, even in a comprehensive approach some debt should be excluded from the scope. We should certainly exclude secured liabilities, to be consistent with the insolvency ranking, but also liabilities that are not easily and quickly bail-inable (eg derivatives) and liabilities whose inclusion might cause undesired consequences on financial stability, eg very short-term debt, derivatives cleared through CCPs.

Indeed, short-term funding evaporates at first signs of difficulties and this negative effect could exacerbate if resolution becomes a more credible option as a result of the new regime. Excluding short-term debt would be appropriate for stabilizing the funding and giving time to the authorities for choosing the most suitable resolution action when a bank is approaching the point of non viability.

² The actual burden on firm-specific creditors and on the resolution fund would depend on the calibration of the minimum requirements for bail-inable debt.

But excluding short-term debt, especially regardless of the tool which is used³, has many drawbacks:

- a) it would not be consistent with the insolvency ranking that among senior unsecured creditors does not make any difference based on the maturity of claims. Any departure from the ranking in insolvency would require the assessment of the *no creditor worse off principle* and a creditors' right to a compensation;
- b) it would distort incentives by leading banks to rely on short-term funding that, by becoming less risky (short term funding would become a riskless asset if the hierarchy set up in article 43 is extended to all the resolution tool) would certainly be available at a lower price. Minimum requirement to offset this risk would not reduce the incentive for banks to do all they can to exploit a cheaper source of funding. And we should not underestimate the risk that banks try to circumvent any new requirement which is set by the authorities.
- c) it would not reduce the risk of contagion linked to the nature of the counterparties, where interbank debt has a maturity longer than the one which is excluded.

A solution for addressing the issues under b) and c), but not for a), would be to leave flexibility to the authorities that could decide on a case-by-case basis if short-term debt and interbank debt should be excluded.

However, *flexibility* too has great disadvantages both from a *policy* and a *legal* point of view.

- a) from a policy perspective flexibility would leave room to different policies by EU resolution authorities in deciding to which liabilities apply a bail-in; this could lead to unequal treatment of creditors in the single market and could create spillover effects arising from different resolution strategies adopted by jurisdictions, that could decide to use flexibility for not applying bail-in at all, depending on their assessment of the costs and benefits of bail-in as a resolution tool;
- b) from a legal point of view we underline that, to not incur in a violation of the ECHR, it is the law that should establish which classes of creditors may be subject to bail-in or at least it should define objective non-discriminatory criteria permitting to identify homogenous groups of creditors guiding the action of the authorities when applying a bail-in.
- c) flexibility also would increase the risk of litigations for the authorities that should justify their assessment of the different degree of systemic risk of different groups of creditors and in different specific circumstances.

To sum up, we face a policy trade-off where *more flexibility* would be needed to avoid introducing arbitrage opportunities and wrong incentives, to reduce moral hazard and to address the risk of contagion while *less flexibility* would be required to avoid the risk of run, to increase legal certainty and predictability, to ensure equal treatment of creditors in the EU and to reduce the risk of litigations for the authorities.

³ Avoiding completely runs would require protecting short-term debt not only in the bail-in regime but also across all the resolution tools, e.g. by always transferring short-term liabilities to a bridge bank. This would mean extending the hierarchy of creditors for bail-in set in Article 43 to all resolution tools.

A *targeted approach* to bail-in represents an option that would avoid choosing between more or less flexibility and their significant policy drawbacks.

2.2 *The ex post effect*

We believe that the difficulties that the authorities would face in using the flexibility that may be unavoidable when designing the tool could lead them preferring *not to use the bail-in at all* thus undermining its credibility (time-inconsistency). This also considering that the day after a bail-in is applied to the first sizeable systemic important institution the funding conditions on the interbank markets could worsen if not dry up completely, the more the wider the scope of a statutory bail-in is.⁴

To conclude we believe that a targeted approach is the only way to overcome difficulties and make bail-in a simple and credible tool for resolving crisis quickly and effectively.

2.3 *The interaction with funding provisions*

A targeted approach would ensure smooth application of the FSB principle stating that creditors' resources should be *exhausted* before making recourse to the resolution fund.

The KA principle, which is implemented in Article 92.2 of the directive, is consistent with the aim of protecting taxpayers, reducing moral hazard, make creditors accountable for reduced monitoring and market discipline. However, a strict application of the principle would mean that creditors should always bear losses until the limit set by the *no creditors worse off* principle is reached, as only in this case creditors' resources can be considered being *exhausted*. But where this is the case, one of the key arguments justifying the sacrifice of creditors' rights from a legal point of view (ie being more advantageous for creditors than liquidation) would fall.

In addition, as shown by the ongoing debate at the Council, some delegations require more flexibility in the application of the principle, given the potential systemic consequences of its strict application. However, if flexibility is accepted, bail-in might not be used at all in practice, or only in a very few cases, depending on the assessment by the competent authorities of its costs and benefits in any specific case.

A targeted bail-in would make it *easier to draw the line* between the burden that should be borne by creditors and the one to be sustained by the banking system, through the resolution fund, ie the fund would *always be required* to sustain the costs of resolution exceeding the loss-absorbency capacity which is available. The authorities would then be in a position *to act quickly* every time they face the crisis of a sizeable systemic institution.

The burden on firm-specific creditors and the one on the resolution fund would depend on the calibration of the minimum requirement of bail-inable debt.

⁴ C. Goodhart "Basel marches down wrong path to tackle systemic risk", Financial Times 7 July 2011.

3. The Italian proposal

The approach proposed by the Commission - that allows meeting the minimum requirement of eligible liabilities with special subordinated debts - should be partially modified so as to ensure that minimum requirements are *only* met with equity, non core capital, special subordinated debt and senior unsecured long-term debt. Any losses and other costs of resolution exceeding the institution's loss-absorbency capacity should be sustained by the resolution fund.

The requirement should be set in terms of RWA instead of total liabilities: since the tool is aimed to achieve an adequate recapitalisation, the amount of bail-inable debt should properly take into account the riskiness of the assets of the institution. Consistency with the prudential requirements would also be ensured. The impact assessment of the Commission would provide the basis for the calibration so as to ensure that adequate bail-inable debt is available.⁵

The entry into force of the regime could provide for a transitional period (i.e. 2016-2018) during which banks should be required to gradually build the minimum requirement; during this period bail-in should not be applicable. The entry into force of the regime could be set at 2019, in line with the entry into force of the Basel 3 reform.

We would exclude a grandfathering so as to avoid cliff effects around the chosen date (a significant amount of liabilities would be issued before that date, substantially benefiting of an implicit state guarantee, while after that date banks' access to market funding could become very difficult). In addition, a sufficiently long transitional period, with the entry into force set at 2019, would make a grandfathering not necessary.

⁵ According to explanatory memorandum to the Directive, on the basis of evidence from the recent financial crisis and of performed model simulations, an appropriate percentage of total liabilities which could be subject to bail in could be equal to 10% of total liabilities (excluding regulatory capital)

Indice

- Commissione d'inchiesta sui gravi fatti riguardanti il sistema bancario in Veneto istituita dal Consiglio Regionale del Veneto – *15 aprile 2016*
[Allegato Commissione-Veneto-150416.pdf]
- Commissione di Inchiesta in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena e ai rapporti con la Regione Toscana istituita dal Consiglio Regionale – Regione Toscana – *12 aprile 2016*
[Allegato Commissione-Regione-Toscana-120416.pdf]
- Commissione Consiliare di studio per la crisi di Banca delle Marche istituita dal Comune di Jesi - *25 marzo 2016*
[Allegato Commissione-Comune-Jesi-230316.pdf]
- Esito della procedura sanzionatoria nei confronti degli esponenti della Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, in liquidazione – *4 marzo 2016*
[<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/procedura-sanzionatoria-bpel/index.html>]
- Informazioni sui detentori di obbligazioni subordinate – *11 febbraio 2016*
[<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/obbligazioni-subordinate/index.html>]
- L'attività di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia: linee generali e interventi nei confronti delle quattro banche poste in "risoluzione" – *30 gennaio 2016*
[<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/attivita-vigilanza/index.html>]
- Domande e risposte sulla soluzione delle crisi delle quattro banche in amministrazione straordinaria – *30 gennaio 2016*
[<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-quattro-banche/index.html>]
- Procedura di selezione degli advisors ai fini della vendita delle quattro banche-ponte – *21 gennaio 2016*
[<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/selezione-advisors-bancheponde/index.html>]
- Decreto salva-banche: risposte alle 10 domande dei risparmiatori – *20 dicembre 2015*
[<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/salva-banche/index.html>]
- Informazioni sulla soluzione delle crisi di Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, CariChieti, Cassa di Risparmio di Ferrara – *22 novembre 2015*
[<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/info-soluzione-crisi/index.html>]
- Chiarimenti sulla Banca Popolare di Vicenza – *27 ottobre 2015*
[<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/chiarimenti-popolare-vc/index.html>]
- Che cosa cambia nella gestione delle crisi bancarie – *8 luglio 2015*
[<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>]

- Lettera del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco del 21-01-2014 su "Recepimento della CRD IV" - Scambio di lettere sul documento di consultazione pubblica in materia di organizzazione e governo societario delle banche ("Recepimento della CRD IV - Modifiche alle disposizioni di vigilanza in materia di governance nelle banche) – 23 gennaio 2014
[\[http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2014/crd-iv-governatore/index.html\]](http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2014/crd-iv-governatore/index.html)
- Lettera di alcuni membri del Parlamento del 16-01-2014 su "Recepimento della CRD IV" - Scambio di lettere sul documento di consultazione pubblica in materia di organizzazione e governo societario delle banche "Recepimento della CRD IV - Modifiche alle disposizioni di vigilanza in materia di governance nelle banche" – 23 gennaio 2014
[\[http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2014/crd-iv-parlamento/index.html\]](http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2014/crd-iv-parlamento/index.html)
- Principali interventi di vigilanza sul gruppo Monte dei Paschi di Siena – Aggiornato a maggio 2013 – 31 maggio 2013
[\[http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2013/interventi-gruppo-mps0513/index.html\]](http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2013/interventi-gruppo-mps0513/index.html)
- Le sanzioni amministrative della Banca d'Italia: principi generali, procedura e tempi – 9 febbraio 2013
[\[http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2013/sanzioni-amministrative-bi/index.html\]](http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2013/sanzioni-amministrative-bi/index.html)
- Principali interventi di vigilanza sul gruppo Monte dei Paschi di Siena – Nota di approfondimento trasmessa al Ministro dell'Economia e delle Finanze, Vittorio Grilli, in relazione all'audizione del 29 gennaio 2013, tenuta dal Ministro presso le Commissioni riunite Finanze di Camera e Senato – 29 gennaio 2013
[\[http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2013/interventi-gruppo-mps/index.html\]](http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2013/interventi-gruppo-mps/index.html)

Senato della Repubblica
6° Commissione permanente (Finanze e tesoro)

**Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e
finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con
riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi
e la garanzia dei depositi europee**

Audizione del Vice Presidente di Prometeia
Giuseppe Lusignani

Roma, 27 aprile 2016

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Ringrazio il Presidente Mauro Marino e la Commissione tutta per l'invito rivolto a Prometeia ad illustrare le proprie ricerche ed analisi nell'ambito della Vostra indagine conoscitiva. I temi oggetto dell'indagine sono tanti e tutti di meritevoli di analisi approfondite. Concentrerò il mio intervento sulle condizioni del sistema bancario italiano, cercando di esaminarne i profili di solidità e di redditività anche attraverso un'analisi comparata con le banche degli altri principali paesi europei.

Il sistema bancario italiano, dopo aver attraversato la crisi finanziaria globale del 2007-2008, ma soprattutto dopo le pesanti eredità di quella dei debiti sovrani e delle due recessioni che hanno colpito la nostra economia, nel 2015 è ritornato all'utile, e dovrebbe consolidare la tendenza positiva anche nei prossimi anni, tra il 2016 ed il 2018. Le misure di politica monetaria della Banca Centrale Europea, compresa la recente decisione relativa ai prestiti a tassi negativi, permetterà alle banche di riallocare le proprie passività senza troppe difficoltà. Il credito è previsto tornare a salire, pur faticosamente, nei prossimi anni. Un percorso, questo, che non sembra riflesso nelle attuali quotazioni di borsa degli istituti, in significativa riduzione dall'inizio dell'anno (-24.9% per le banche italiane rispetto al -12.2% delle banche europee), e che ha spinto la valutazione di mercato delle banche su livelli molto al di sotto del loro patrimonio tangibile. Prevalgono tra gli operatori le incertezze sulla redditività, attesa ancora molto contenuta, sull'ammontare elevato di crediti deteriorati in bilancio e sulle difficoltà delle banche ad adeguare il proprio modello di business al rinnovato contesto di mercato, in un quadro regolamentare ancora incerto che potrebbe portare ad ulteriori necessità di rafforzamento patrimoniale.

Le eredità delle crisi

Il sistema bancario italiano aveva retto bene alla crisi finanziaria mondiale del 2007-2008, grazie a una limitata esposizione ai titoli strutturati complessi e grazie ad un modello tradizionale di intermediazione, ancora molto centrato sulla attività di erogazione del credito a imprese e famiglie. Non altrettanto bene ha reagito invece alla successiva crisi dei debiti sovrani e alle due recessioni economiche, che ci siamo solo da poco lasciati alle spalle; recessioni che hanno causato una contrazione di quasi dieci punti percentuali del prodotto interno lordo.

Due shock che hanno lasciato pesanti eredità: se da un lato è venuta a mancare la possibilità di potersi finanziare sui mercati internazionali a costi sostenibili, dall'altro, quello delle imprese, si è deteriorato il merito di credito. La logica conseguenza è stata una forte contrazione del margine di interesse e

una vera e propria esplosione delle rettifiche su crediti, con effetti avversi sulla redditività: per quattro anni consecutivi, tra il 2011 e il 2014, il settore bancario italiano ha registrato un risultato negativo, cumulando oltre 52 miliardi di perdite (Figura 1). Un conto pesante, solo di poco inferiore alle perdite registrate in Spagna e Grecia (rispettivamente 55 e 58 miliardi) anche se non sui livelli di quelle delle banche irlandesi (83 miliardi). Tutti sistemi bancari, questi, che hanno sfruttato gli aiuti concessi dai rispettivi Stati, al contrario di quanto avvenuto in Italia.

Nonostante le ingenti perdite, infatti, le banche italiane sono state comunque in grado di accrescere la propria dotazione di capitale e di migliorare i requisiti patrimoniali, senza il sostegno di interventi pubblici, se non in misura molto marginale. In Italia, i costi fiscali netti dell'intervento statale tra il 2008 e il 2014 sono stati addirittura negativi, per circa 1 miliardo, mentre in Germania sono stati pari a 234 miliardi, nel Regno Unito a 104 miliardi, in Spagna a 53 miliardi (Figura 2). L'incremento dei ratio patrimoniali è avvenuto sia per effetto di operazioni di ricapitalizzazione (oltre 40 miliardi di euro), sia grazie a strategie di riduzione degli attivi ponderati per il rischio (circa il 25%) riconducibili in gran parte a politiche di credito più prudenti e, in qualche caso, al passaggio ai modelli interni di calcolo del rischio degli attivi. In questo modo il Tier1 ratio del sistema è passato dal 7.2% di fine 2008 al 12.1% di settembre 2015, un incremento in linea con quanto registrato dai sistemi bancari dei principali Paesi dell'area dell'euro, ma senza aiuti pubblici. Al netto degli effetti delle ricapitalizzazioni pubbliche¹ i ratio patrimoniali delle banche italiane sarebbero meno distanti da quelli delle banche francesi e tedesche, e superiori a quelli di altri paesi dell'Eurozona (Figura 3).

Fin qui abbiamo osservato l'impatto degli shock esterni (crisi mondiale del 2008, crisi dei debiti sovrani e recessioni) sul sistema. Analizziamo ora quanto il modello di business delle banche italiane e le caratteristiche del tessuto produttivo del nostro Paese hanno inciso sulla dinamica della patrimonializzazione.

I ratio patrimoniali delle banche italiane sono infatti stati penalizzati, nel confronto con gli altri Paesi UE, non solo dal loro modello di business, più centrato sull'attività tradizionale di erogazione di credito, ma anche dalle caratteristiche proprie del sistema produttivo italiano, composto da molte piccole e medie imprese, fortemente dipendenti dal credito bancario, poco capitalizzate e quindi con merito di credito tipicamente basso. Entrambi questi elementi determinano attivi ponderati per il

¹ Oltre alle ricapitalizzazioni, anche gli aiuti di Stato al settore bancario sotto forma di garanzie o di acquisto di attività bancarie hanno contribuito a migliorare i ratio patrimoniali. Non siamo tuttavia in grado di stimare questi altri effetti sui ratio patrimoniali dalle sole informazioni pubbliche disponibili.

rischio più alti rispetto alle banche nelle quali la finanza ha un peso maggiore, e che operano in Paesi con imprese meno indebitate e di più grandi dimensioni (Figura 4). Inoltre, l'Italia è tra i paesi con la più bassa percentuale di attivi bancari (47% contro il 66% della Francia, il 64% della Germania e l'85% dell'Olanda) valutati con i modelli avanzati (il cosiddetto approccio IRB, *internal ratings-based*) che riducono tipicamente l'assorbimento di capitale e quindi contribuiscono in maniera positiva ai ratio patrimoniali (Figura 5). Se infatti si guarda al rapporto di leva (common equity su totale attivo), che secondo il nuovo accordo di Basilea non dovrebbe scendere sotto il 3%, il settore bancario italiano, con un valore del 5.6%, è in una posizione migliore degli altri grandi Paesi europei, quegli stessi che presentano ratio patrimoniali più alti (Figura 6)².

La redditività delle banche italiane è stata penalizzata sia dalla contrazione del margine di interesse sia dalla crescita delle rettifiche di valore del portafoglio crediti. Non solo durante la crisi, ma anche nel 2015, anno in cui il Pil è finalmente tornato a crescere, il margine di interesse ha sofferto del calo dei volumi di credito.

La scarsa domanda di prestiti è dipesa a sua volta dalla debolezza della domanda aggregata (dagli investimenti in particolar modo), combinata a un ciclo sfavorevole del mercato immobiliare e alla caduta del reddito disponibile, che a cascata hanno ridimensionato anche la domanda dei mutui.

Alla contrazione dei volumi si è aggiunto poi il calo marcato degli interessi sui crediti a partire dal 2012. Un fenomeno, questo, spiegato da diversi fattori, i quali rendono la redditività delle banche italiane piuttosto sensibile ai movimenti della curva dei tassi. In Italia, più che negli altri Paesi, i prestiti concessi per l'acquisto di abitazioni sono a tasso variabile. Questo implica un *repricing* più veloce degli attivi che, a seguito del forte calo del tasso *benchmark*, l'*Euribor*, ha ridotto il rendimento dei crediti. A questo si sono accompagnati costi di finanziamento mediamente più alti, per effetto del maggior costo della raccolta a medio termine, tipicamente in obbligazioni. Quindi le banche italiane, rispetto alle concorrenti dei paesi *core* dell'Eurozona, devono offrire un compenso maggiore sui propri titoli di debito, perché hanno un rischio di credito più alto, conseguenza dell'accumulazione di uno stock elevato di crediti deteriorati, eredità della recessione.

² I dati sono ottenuti dal transparency exercise condotto dalla European Banking Authority e pubblicati a novembre del 2015. Fanno riferimento alla situazione delle banche al 30 giugno 2015.

Il problema dei crediti deteriorati

Ma sicuramente sono state le rettifiche su crediti quelle che hanno maggiormente penalizzato i risultati economici delle banche; l'incidenza delle rettifiche su crediti, tra le più elevate nel confronto europeo, riflette il forte deterioramento del portafoglio crediti delle banche italiane, su cui si sono trasferiti i costi delle due recenti recessioni. Il peso dei crediti deteriorati lordi sul totale dei crediti è passato dal 4.9% di fine 2008 al 17.8 del febbraio 2016; quello delle sofferenze lorde dal 2.4 al 10.5%: 196 miliardi di euro a fronte dei quali le banche hanno accantonato oltre 113 miliardi (Figura 7). Alla crescita dello stock di sofferenze delle banche italiane hanno contribuito anche fattori di natura strutturale, che hanno portato ad un significativo allungamento dei tempi di recupero dei crediti (7.3 anni), un valore quasi doppio di quello medio europeo (inferiore ai 4 anni). Abbiamo simulato, dall'inizio della crisi, tempi medi di recupero in linea con quelli europei; in questo modo, a fine 2015, lo stock di sofferenze lorde risulterebbe inferiore del 20-25% a quello effettivamente registrato (Figura 8). Interventi volti ad aumentare l'efficacia delle procedure fallimentari ed esecutive, con una conseguente riduzione dei tempi di recupero dei crediti, sono stati adottati nell'agosto scorso; ulteriori interventi in materia fallimentare e di organizzazione dei tribunali sono auspicabili, con l'obiettivo di allineare i tempi di recupero a quelli europei e di contribuire alla riduzione dell'incidenza delle sofferenze sul totale dei crediti.

Nel confronto europeo le banche italiane presentano una incidenza dei crediti deteriorati sul totale delle esposizioni creditizie tra le più elevate (Figura 9) e livelli di copertura allineati alla media europea (Figura 10). Il mercato ed i regolatori richiedono alle banche italiane di intraprendere azioni volte a ridurre lo stock di sofferenze con l'obiettivo di riallineare gli indicatori del credito deteriorato ai valori medi europei (Figura 11). In particolare le banche devono predisporre un piano di riduzione dello stock di sofferenze, conseguibile attraverso sia un miglioramento delle procedure interne di gestione dei crediti ed un aumento delle risorse specializzate dedicate alle attività di recupero, sia attraverso la cessione delle stesse sul mercato. Il forte sconto richiesto dagli operatori specializzati (tra il 20 e il 25% del valore lordo) per l'acquisto delle sofferenze, rispetto alle valutazioni nei bilanci delle banche (41.6% il valore medio di carico per il sistema bancario a fine 2015) ha reso finora molto onerose per gli istituti le operazioni di cessione. Una parte importante della differenza tra le valutazioni delle banche e quelle degli operatori specializzati è riconducibile al livello di rendimento atteso richiesto da questi stessi soggetti, rendimento che riflette anche le incertezze sugli effettivi tempi di recupero.

Un contributo, anche se di entità limitata, alla riduzione delle differenze tra prezzi di carico e di cessione delle sofferenze, potrà venire dallo schema di garanzia (GACS) definito dal Governo in accordo con la Commissione Europea. Effetti più significativi di innalzamento dei prezzi di cessione delle sofferenze sono conseguibili con la riduzione dei tempi medi di recupero. Nostre simulazioni quantificano in oltre il 7% del valore lordo delle sofferenze (circa il 30% del valore netto ceduto) il miglioramento del prezzo di cessione, qualora i tempi medi di recupero scendessero da 7 a 3 anni.

Un impulso alla riduzione dello stock di sofferenze potrà venire dal “Fondo Atlante”, che con risorse (al momento 4 miliardi) di banche, assicurazioni, fondazioni e altri investitori istituzionali potrà acquistare tranche junior di veicoli di cartolarizzazione delle sofferenze. La disponibilità da parte di questi investitori di conseguire un rendimento atteso di gran lunga inferiore a quello finora richiesto dai fondi di private equity specializzati, consentirà di avvicinare, a parità di altre condizioni, il prezzo di cessione a quello di carico, riducendo di conseguenza l’ammontare delle perdite da cessione e favorendo la riduzione delle sofferenze.

L’impatto del bail-in

L’obiettivo della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Banking Recovery and Resolution Directive*, BRRD) è di prevenire le crisi bancarie e, quando accadono, di gestirle in maniera ordinata ed efficace. Per perseguire questi obiettivi, l’Autorità di risoluzione ha a disposizione una serie di strumenti, tra cui il bail-in, che comporta la riduzione del valore nominale o la conversione in azioni di alcune delle passività della banca in crisi. Partendo dalla peculiare struttura del passivo degli istituti italiani³, abbiamo simulato gli effetti di una perdita del 3% del totale dell’attivo, superiore alla più alta perdita media annuale che si è verificata per le banche italiane dal 2007 al 2014. L’ipotesi che tutte le banche subiscano contemporaneamente una perdita di tale entità è molto estrema ed irrealistica, ed è stata quindi utilizzata solo a scopo esemplificativo. Ebbene, questa perdita potrebbe essere interamente coperta dalla svalutazione del capitale azionario (Figura

³ Abbiamo considerato tre gruppi di banche, 13 banche vigilate dall’SSM (è incluso anche il Credito Valtellinese che non è stato per un anno sotto la vigilanza diretta dell’SSM); altre 10 banche di più piccole dimensioni e 301 Banche di Credito Cooperativo. Del primo gruppo fanno parte Unicredit, IntesaSanPaolo, Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare, Ubi, Banca Popolare dell’Emilia Romagna, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare di Vicenza, Banca Popolare di Sondrio, Veneto Banca, Credem, Carige, Credito Valtellinese (dati di bilancio al 30 giugno 2015). Al secondo gruppo appartengono Banca Sella, Banca Popolare di Bari, Banco Desio, CR Asti, CR Bolzano, CR Ravenna, CR Cesena, BP Ragusa, BP Cividale, CR San Miniato (dati di bilancio al 31 dicembre 2014). Nel passivo sono stati considerati gli aumenti di capitale annunciati per il 2016 da Veneto Banca e BP di Vicenza (per un totale di 2,5 miliardi di euro) e quelli conclusi nel 2015 da Banca Sella, BP Bari, CR Asti e CR Bolzano (per un totale di 600 milioni di euro).

12). Nessuna obbligazione, subordinata e senior, e nessun deposito superiore a 100 mila euro delle grandi imprese subirebbe una svalutazione diretta. La totalità degli strumenti ibridi di capitale invece sarebbe convertita in azioni, insieme a una parte dei subordinati, il 67%, per ricapitalizzare le banche.⁴ Per alcuni istituti del campione sarebbe necessario ricorrere anche alla conversione di una quota di obbligazioni non garantite e depositi di grandi imprese e società non finanziarie sopra i 100 mila euro (lo 0.05%). Abbiamo anche simulato l'impatto di una perdita corrispondente a una svalutazione dello stock di sofferenze uguale a quella imposta alle quattro banche sottoposte alla procedura di *burden sharing* lo scorso novembre (75% del valore di carico per i crediti con garanzia e 92% per i crediti senza garanzia), pur ritenendo questa eventualità come inverosimile. In questo caso la perdita per l'aggregato delle banche, pari all'1% del totale dell'attivo, sarebbe interamente coperta dal *common equity*, come nel caso precedente che ipotizzava una perdita più alta. Per ricapitalizzare le banche sarebbe necessaria una conversione in azioni del 72% degli strumenti ibridi e del 17% dei titoli subordinati e lo 0,1% delle obbligazioni senior e depositi sopra i 100 mila euro delle grandi imprese. Anche in questo caso nessuna obbligazione, subordinata e senior, e nessun deposito maggiore di 100 mila euro delle grandi imprese subirebbe una svalutazione diretta. In entrambi i casi i depositi retail e delle piccole e medie imprese sopra i 100 mila euro non sarebbero coinvolte nel bail-in.

Le prospettive della redditività

Come accennato in apertura, la redditività del settore è in ripresa dal 2015: il ritorno sul capitale di rischio che a fine 2014 era ancora negativo, ha invertito il segno già nella prima metà dello scorso anno, pur rimanendo il più basso tra i principali paesi dell'Eurozona (Figura 13). I risultati dei principali 13 gruppi bancari italiani a fine 2015, confermano quanto emerso nel primo semestre, con un utile netto complessivo di 3.9 miliardi di euro (contro una perdita di 6.8 miliardi del 2014) e un Roe del 2.6%, un livello tuttavia ancora di molto inferiore a quanto richiesto dagli azionisti.

La crisi finanziaria e quella economica che ne è seguita hanno profondamente cambiato il contesto nel quale operano le banche. Il ciclo economico è ripartito ma l'eredità dei debiti accumulati rende più fragile la ripresa a livello internazionale e domestico. Le Banche centrali continuano pertanto a cercare di sostenere la domanda aggregata e ridurre i rischi di deflazione con politiche monetarie eccezionalmente espansive, ma che hanno la conseguenza di comprimere i tassi di interesse e

⁴ Si ipotizza che l'autorità di risoluzione imponga una ricapitalizzazione che riporti le 13 banche quotate sopra le soglie SREP (Supervisory Review and Evaluation Process) e le altre 10 e le Bcc sopra l'8 per cento.

penalizzare le possibilità di ripresa del margine. A questi fattori si aggiungono i vincoli più stringenti all'attività di intermediazione che provengono dalle regole su capitale, liquidità e gestione delle crisi bancarie, imposte dalle autorità in risposta alla crisi finanziaria. Queste regole riducono la capacità delle banche di tornare a livelli di offerta del credito simili a quelli pre-crisi, anche qualora vi fosse una domanda più sostenuta di finanziamenti.

Lo scenario di medio termine sarà caratterizzato da tassi molto bassi che andranno a comprimere sia la redditività unitaria dei crediti sia il contributo al margine di interesse del portafoglio titoli. In questo contesto la crescita dei volumi di prestiti, prevista del 2.3% medio per i prossimi tre anni, unita alla ricomposizione della raccolta verso le componenti meno costose, dovrebbe contribuire a riportare in crescita il margine di interesse. Un sostegno alle prospettive per il settore è sicuramente arrivato dalle misure annunciate recentemente dalla Bce. La possibilità di finanziamenti a lungo termine a costo negativo dovrebbe portare un beneficio al conto economico: per ottenere fondi a un tasso pari a -40 punti base, i crediti a imprese e famiglie, ad esclusione di quelli finalizzati all'acquisto di un'abitazione, dovrebbero aumentare del 2.5% tra febbraio del 2016 e gennaio del 2018. Inoltre, la ulteriore riduzione dei rendimenti sui titoli governativi prodotta dall'ampliamento del programma di acquisto di titoli, in presenza di minori necessità di raccolta diretta, potrebbe favorire la redditività bancaria attraverso una più intensa ricomposizione dei portafogli delle famiglie verso prodotti di risparmio gestito e assicurativi, contribuendo a incrementare i ricavi da commissioni.

Tuttavia, la possibile inversione di tendenza nella contrazione del margine di interesse e la ulteriore spinta alla crescita delle commissioni, non è sufficiente a riportare il settore bancario italiano su un sentiero di recupero della redditività sostenibile nel medio periodo. Sarebbero infatti necessari ben più alti livelli di crescita del credito per riportare il margine di interesse su livelli soddisfacenti. È pertanto essenziale che trovino conferma i segnali di miglioramento della qualità del portafoglio crediti registrati nel corso del 2015, che hanno consentito al settore, dopo 4 anni di perdite, di ridurre il flusso delle rettifiche e quindi tornare a generare utili.

Il nostro scenario è compatibile con ulteriori riduzioni delle rettifiche e del costo del rischio del portafoglio crediti, a meno degli effetti di operazioni straordinarie per ridurre lo stock di crediti in sofferenza. Ed è proprio la riduzione delle rettifiche che, nelle nostre previsioni, darà il contributo maggiore alla ripresa del Roe, che potrà raggiungere il 5% nel 2018: un risultato positivo, ma comunque ancora inferiore al costo del capitale.

La riduzione dello stock di crediti deteriorati è un obiettivo importante per il ripristino di condizioni di fiducia sulle banche italiane da parte degli investitori. Ciò richiede, da parte degli istituti, l'adozione di un piano di riduzione dello stock di sofferenze da realizzare attraverso cessioni dirette sul mercato, maggiori livelli di copertura ed azioni aggressive di stralcio e chiusura delle posizioni. Un percorso che può essere finanziato destinandovi una parte della redditività corrente senza intaccare in misura significativa i coefficienti patrimoniali. Inoltre operazioni di aggregazione tra banche difficilmente saranno autorizzate dalla BCE senza una chiara indicazione di un programma di riduzione dello stock di sofferenze. Ne potrà conseguire un aumento straordinario del costo del rischio, con effetti immediati negativi sul conto economico, ma positivi sulla redditività di medio periodo.

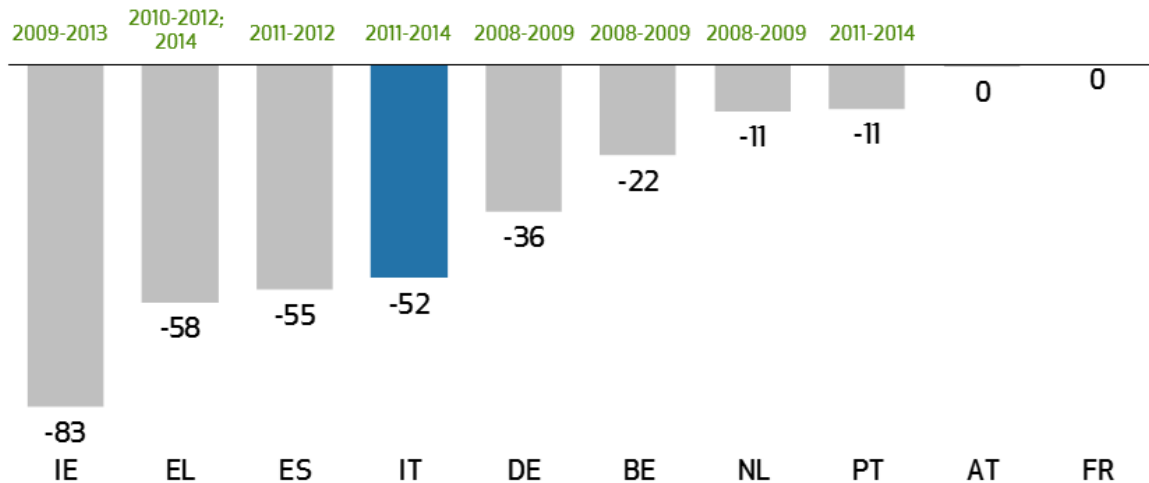
Inoltre il ritorno verso più alti livelli di redditività richiede un significativo ridimensionamento dei costi operativi, che potranno essere conseguiti anche mediante un processo di consolidamento. Il mercato e i regolatori si attendono che con il completamento, entro il 2016, della trasformazione delle banche popolari in SPA, questo processo possa iniziare. Analogo percorso di consolidamento coinvolgerà anche le banche di credito cooperativo. Il miglioramento dell'efficienza operativa continuerà a rappresentare un obiettivo gestionale anche per le banche non coinvolte nelle aggregazioni, pur se le possibilità di ulteriori forti riduzioni dei costi, ad invarianza di perimetro e di modello di business, potranno essere difficili da conseguire. Per tutte le banche il recupero di livelli più elevati di redditività, sostenibili nel medio periodo e compatibili con gli obiettivi di remunerazione degli azionisti, richiede una profonda revisione del modello di business, in grado anche di cogliere le sfide e le opportunità della tecnologia. Un modello meno centrato sulla attività tradizionale di concessione del credito e più orientato alla erogazione dei servizi alle imprese e alle famiglie.

Il settore bancario italiano dispone, a livello aggregato, di una dotazione di capitale superiore ai livelli richiesti dalla BCE. L'adeguatezza degli attuali livelli è tuttavia sottoposta alla verifica di numerose condizioni, a partire dal nuovo esercizio di stress test in corso di realizzazione. Ulteriori necessità di capitale potranno rendersi necessarie per effetto del processo di armonizzazione delle attuali regole da parte della BCE, delle operazioni straordinarie sul portafoglio dei crediti deteriorati e del consolidamento del settore. A fronte di una posizione patrimoniale non disallineata dalla media delle banche europee, il percorso di rafforzamento delle banche italiane non può quindi dirsi concluso. E così le banche italiane, strette da una regolamentazione sempre più severa e le difficoltà di una crescita economica ancora troppo fragile, non possono dirsi del tutto fuori dal guado.

Figura 1

Il settore bancario in Europa | il conto della crisi

risultati cumulati negli anni di crisi
miliardi di euro



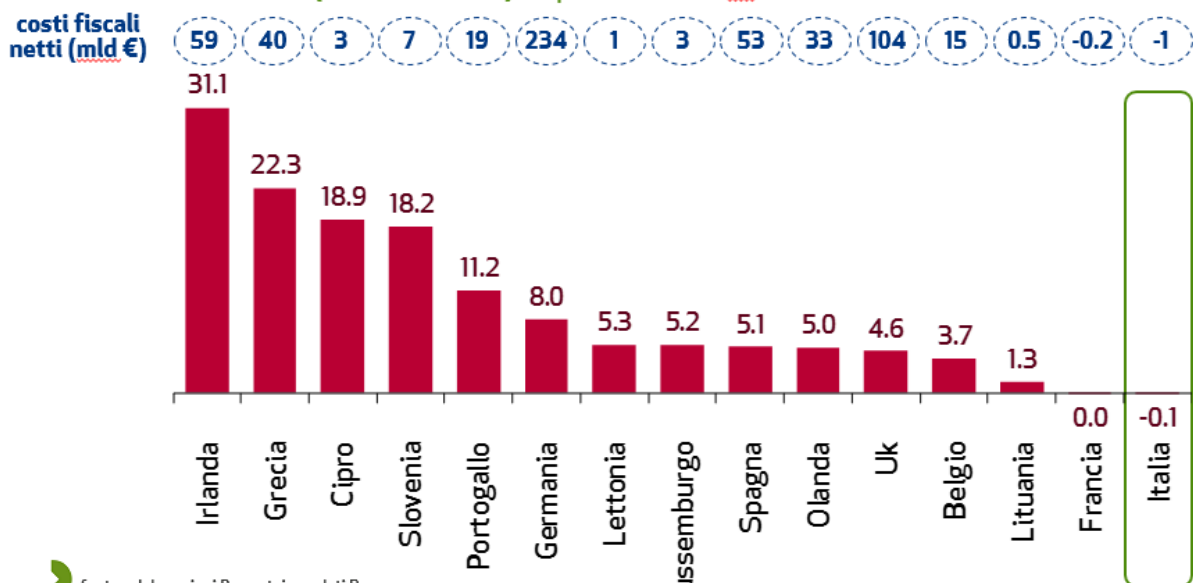
fonte: elaborazioni Prometeia su dati Bce - dati consolidati.
prometeia

Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016

Figura 2

Il settore bancario in Europa | gli interventi pubblici

aiuti di Stato: impatto fiscale dell'assistenza fornita al settore finanziario nel 2008-2014
(costi fiscali netti) - in percentuale del Pil nazionale al 2014



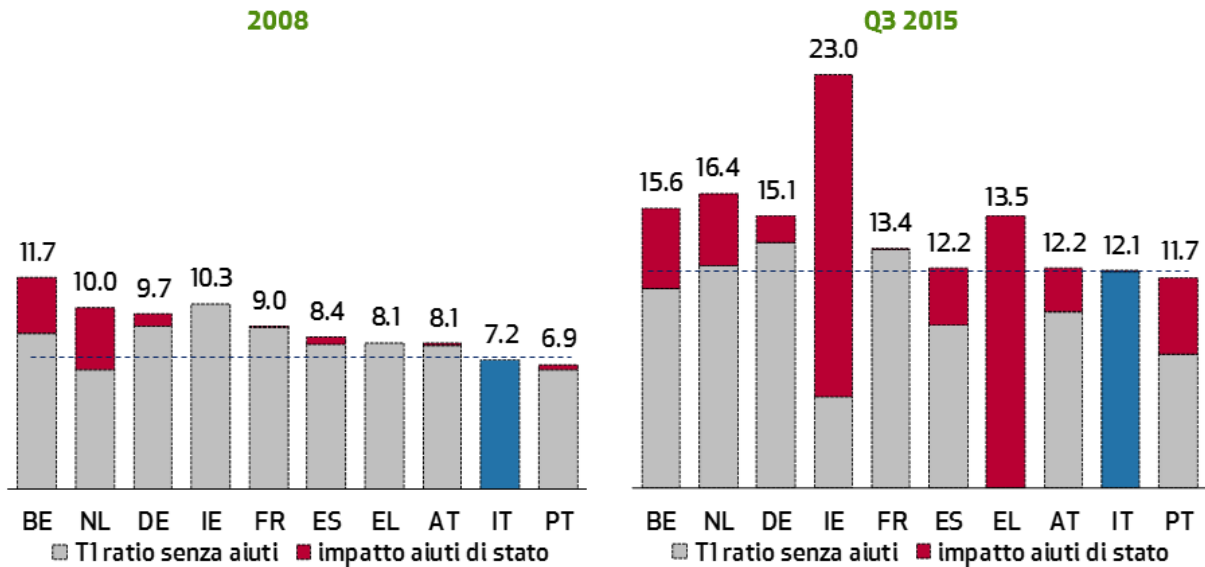
fonte: elaborazioni Prometeia su dati Bce
prometeia

Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016

Figura 3

Requisiti patrimoniali | impatto aiuti pubblici (solo capitale)

T1 ratio al lordo e al netto degli aiuti di Stato sotto forma di misure di ricapitalizzazione*
valori %



* Interventi di supporto al settore finanziario contabilizzati, nei bilanci pubblici, nelle voci «Equity and investment funds shares/ units» e «Capital injections recorded as deficit-increasing (capital transfer)». Non sono considerati gli effetti degli aiuti sotto forma di garanzia degli attivi.

fonte: elaborazioni e stime Prometeia su dati Eurostat e Bce.

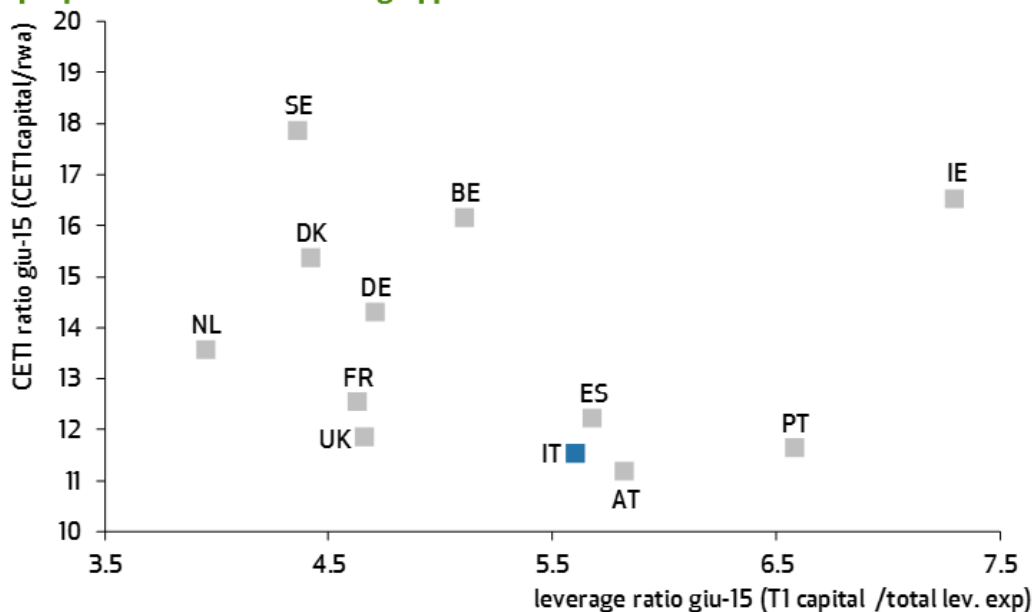


Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016 | 5

Figura 4

Capitale | banche italiane: basso CET1, leva elevata

CET1 e leva giu-15
- dati per paese = media dei dati dei gruppi -

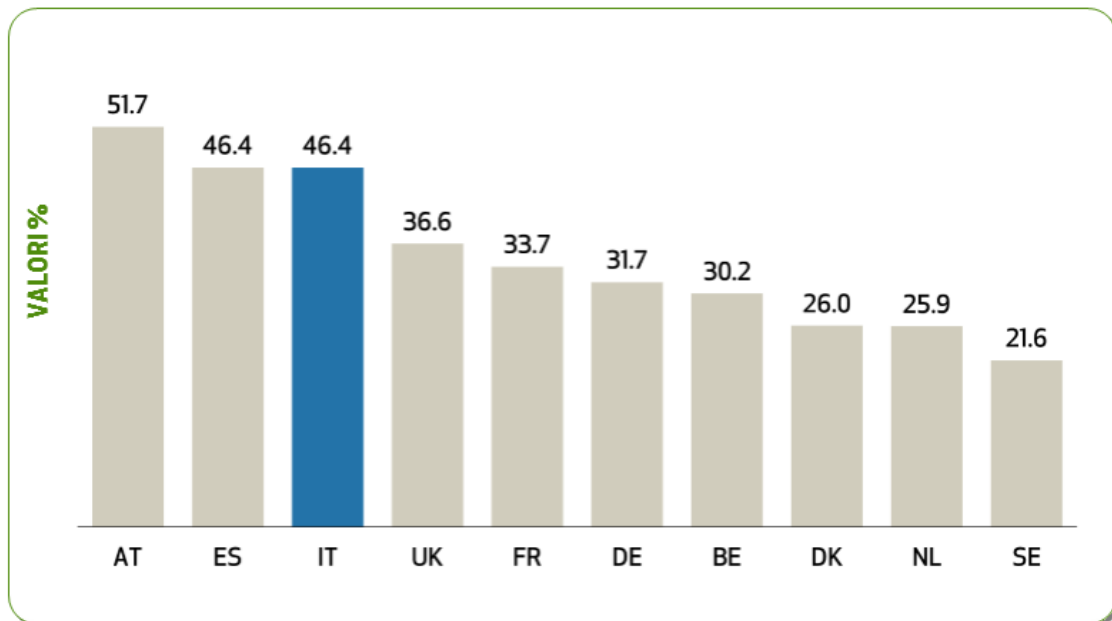


fonte: elaborazioni Prometeia su dati EBA, transparency exercise 2015
Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016 | 6

Figura 5

Capitale | banche italiane, il modello di business penalizza i ratio

rwa density
rwa/total leverage ratio exposure (giugno 2015)

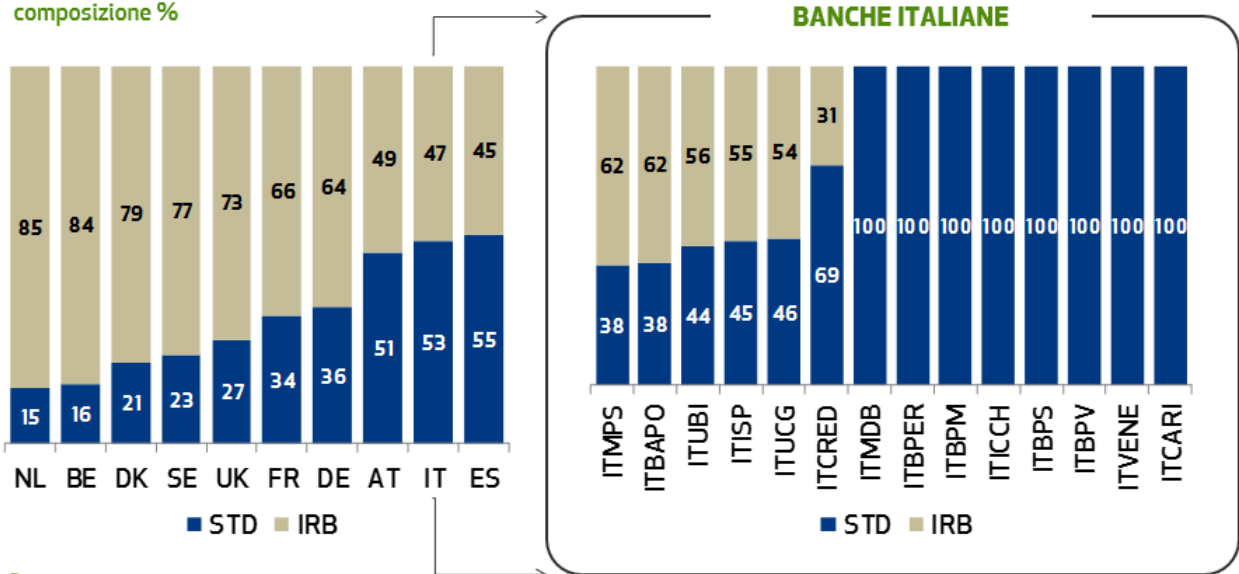


fonte: elaborazioni Prometeia su dati EBA, transparency exercise 2015
Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016 | 7

Figura 6

Capitale | banche italiane, modelli interni ancora poco diffusi

exposure value per modello di valutazione del rischio - giugno 2015
composizione %

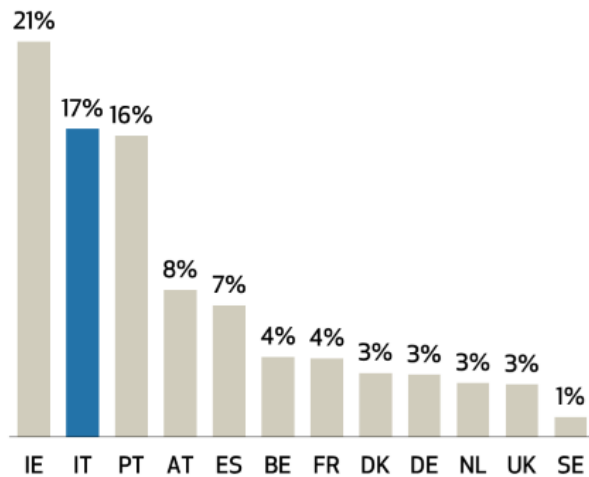


fonte: elaborazioni Prometeia su dati EBA, transparency exercise 2015
Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016 | 8

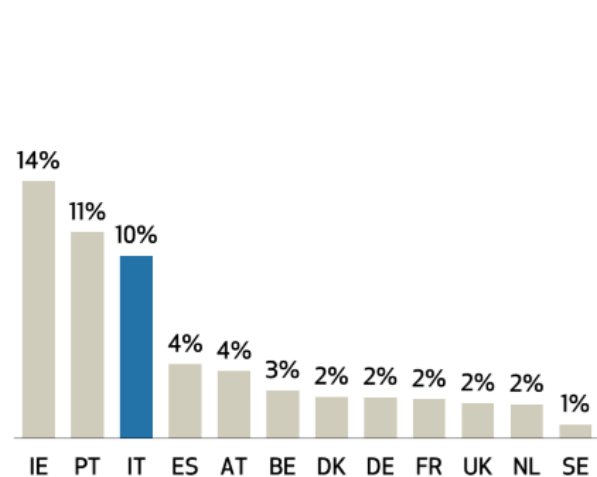
Figura 7

Qualità dell'attivo | esposizioni deteriorate tra le più alte in UE

NPE ratio lordo
- giugno 2015 -



NPE ratio netto
- giugno 2015 -



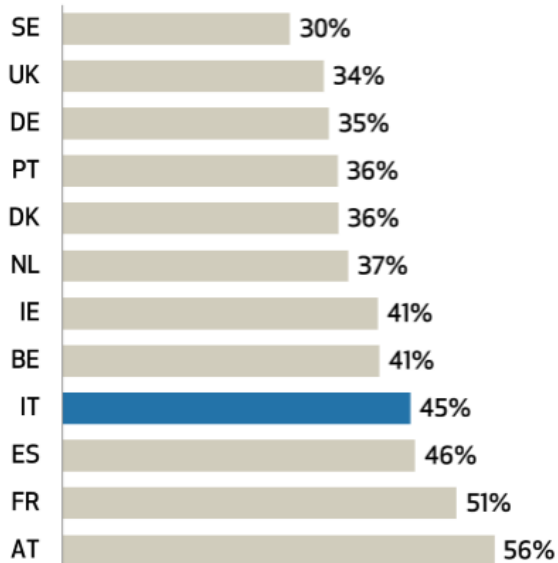
fonte: elaborazioni Prometeia su dati EBA, [transparency exercise 2015](#)
Nota: nel campione di analisi dell'Asset Quality mancano le 8 banche (6 tedesche, 1 francese, 1 olandese) che non fanno le segnalazioni FINREP

Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016 | 9

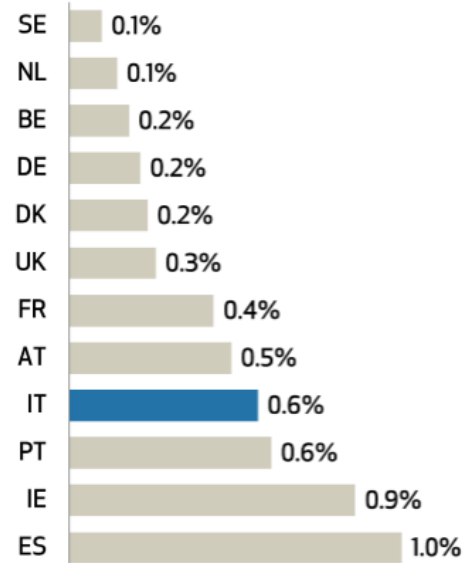
Figura 8

Qualità dell'attivo | coperture adeguate

coverage ratio npe - stock di rettifiche specifiche su NPE lordi (loans and advances)
- giugno 2015 -



coverage ratio in bonis - stock di rettifiche collettive su crediti performing (loans and advances)
- giugno 2015 -



fonte: elaborazioni Prometeia su dati EBA, [transparency exercise 2015](#)
Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016 | 10

Figura 9

Qualità dell'attivo | banche italiane disallineate nel confronto UE

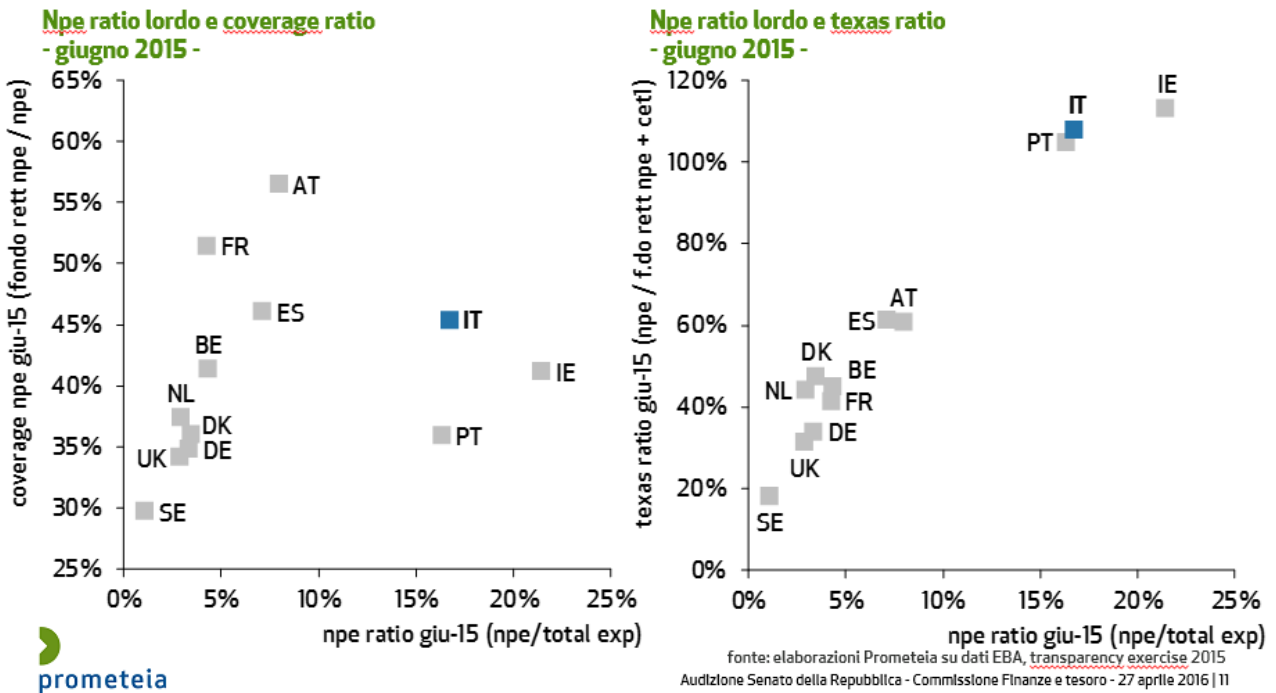


Figura 10

Qualità dell'attivo | la grande corsa dei crediti deteriorati

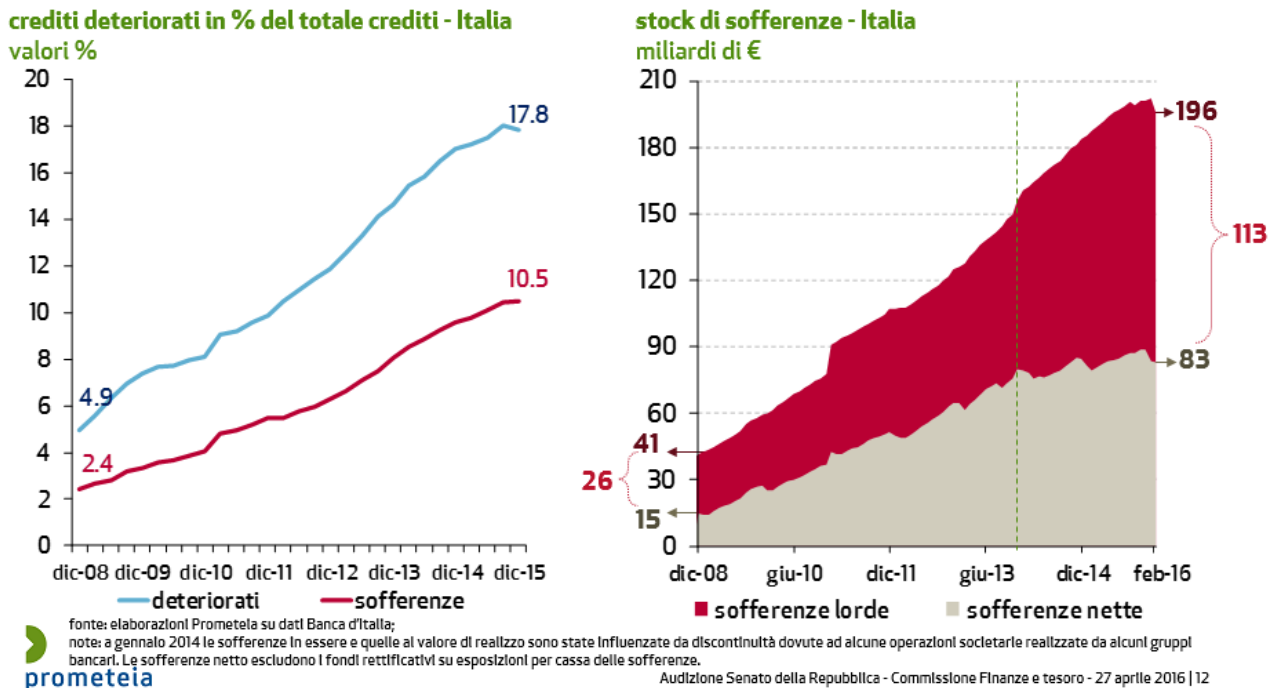
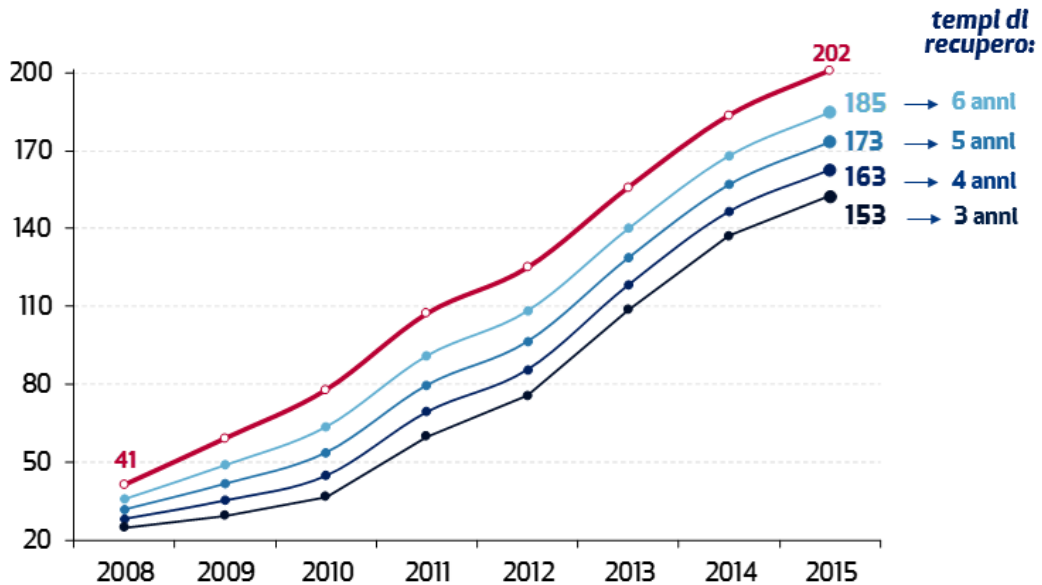


Figura 11

Sofferenze | gli effetti dei tempi lunghi di recupero

stock di sofferenze - Italia
miliardi di €



fonte: elaborazioni e stime Prometeia su dati Banca d'Italia;
prometeia

Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016 | 13

Figura 12

Bail-in | una simulazione di impatto

perdita pari al 3% del totale attivo, % di svalutazione e conversione
(stime «senza depositor preference estesa»: situazione in vigore fino al 31.12.2018)

	13 Gruppi		10 Gruppi		301 BCC		Totale		
Perdita netta (€ mld)	68.6		2.6		6.2		77.3		
Fabbisogno di Capitale (€ mld)	43.2		0.9		0.5		44.7		
svalutazione	ATI	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%
	Subordinati	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%
	Obbl. senior + Dep >100 LC	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%
	Altri depositi >100k	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%
conversione	ATI	6.0	100%	0.02	100%	0.0	0%	6.0	100%
	Subordinati	37.2	69%	0.9	39%	0.3	40%	38.4	67%
	Obbl. senior + Dep >100 LC	0.08	0.01%	0.04	0.2%	0.2	0.4%	0.3	0%
	Altri depositi >100k	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%	0.0	0%

fonte: elaborazioni e stime Prometeia su dati di bilancio; valori sui 13 gruppi sui bilanci al 30.06.2015 e sui 10 gruppi e bcc sui bilanci al 31.12.2014
note: per i 13 gruppi sono stati considerati gli aumenti di capitale annunciati per il 2016 da Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza per un totale di 2,5 miliardi di euro; per i 10 gruppi sono stati considerati gli aumenti di capitale conclusi nel 2015 da Banca Sella, BP Bari, CR Asti e CR Bolzano, per un totale di 600 milioni di euro.

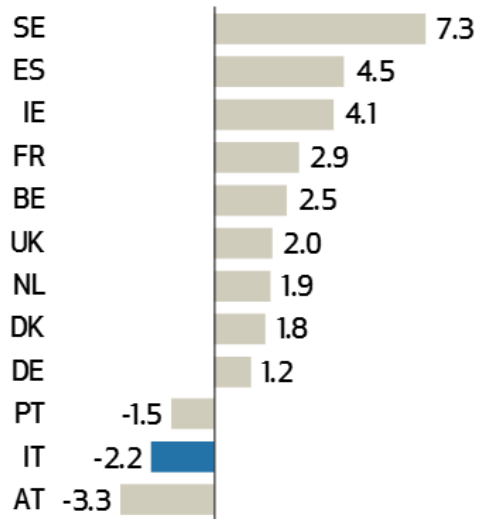
prometeia

Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016 | 14

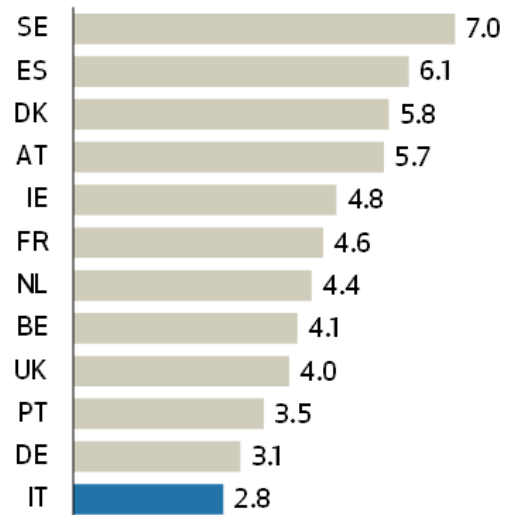
Figura 13

Redditività | in ripresa ma tra le più basse in Europa

RoRC dicembre 2014: utile netto / tier 1 capital (*)
valori %



RoRC giugno 2015: utile netto / tier 1 capital (*)



fonte: elaborazioni Prometeia su dati EBA, [transparency exercise 2015](#)

(*) tier 1 capital di fine periodo
prometeia

nota: nel campione di analisi del Profit&Loss mancano le 9 banche (6 tedesche, 1 francese, 1 lussemburghese e 1 olandese) che non fanno le segnalazioni FINREP

Audizione Senato della Repubblica - Commissione Finanze e tesoro - 27 aprile 2016 | 15



BANCA CENTRALE EUROPEA
VIGILANZA BANCARIA

Senato della Repubblica Italiana

**Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e
finanziario italiano e sulla tutela del risparmio, anche con
riferimento alla vigilanza, alla risoluzione delle crisi e alla garanzia
dei depositi europee**

Roma, 3 maggio 2016

Ignazio Angeloni

Membro del Consiglio di Vigilanza della BCE

Osservazioni introduttive

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

è un piacere essere qui oggi. Vi ringrazio dell'interesse da voi dimostrato per il punto di vista della BCE sulla vigilanza bancaria. Nella mia precedente audizione al Senato, lo scorso giugno, discutemmo l'assetto della nuova vigilanza europea in termini generali. Oggi sono in grado di riferire in maggiore dettaglio sugli sviluppi del settore bancario e sulle attività condotte dalla BCE nel primo anno di operatività quale autorità di vigilanza.

Anzitutto, tratterò a grandi linee il funzionamento della vigilanza bancaria nell'area dell'euro da novembre 2014, quando ha iniziato a operare il Meccanismo di vigilanza unico (l'MVU). Passerò poi ai recenti sviluppi nel settore bancario, ponendo a confronto le banche italiane e quelle europee, con particolare riferimento ai crediti deteriorati. Questi temi mi daranno anche l'occasione di chiarire alcuni malintesi sull'"approccio della BCE" alla vigilanza. In seguito, commenterò le recenti iniziative attuate in Italia nell'ambito bancario. Tratterò infine due questioni regolamentari attualmente in fase di discussione, che hanno sollevato qualche timore: le nuove regole sulla gestione delle crisi bancarie e il trattamento prudenziale dei titoli di stato. Infine, sarò lieto di rispondere alle Vostre domande.

1. La vigilanza unica dell'UE

Il Meccanismo di vigilanza unico, formato dalla BCE e dalle autorità nazionali di vigilanza dei paesi partecipanti all'unione bancaria, ha assunto appieno le proprie funzioni il 4 novembre 2014. In quella data il compito di vigilare sugli enti creditizi "significativi" (banche di particolare rilevanza per dimensioni e/o caratteristiche sistemiche, un gruppo che include le 14 maggiori banche italiane) è stato conferito alla BCE. Come le altre autorità nazionali di vigilanza, la Banca d'Italia partecipa ai gruppi di lavoro incaricati di vigilare sulle banche, ossia i gruppi vigilanza congiunti (i GVC), ma le decisioni in merito sono assunte dal Consiglio di vigilanza della BCE, organo di 25 membri in cui è rappresentata anche la Banca d'Italia. Nel regime giuridico dell'MVU, la Banca d'Italia ha competenza diretta per la vigilanza degli enti creditizi italiani meno significativi (a fine giugno 2015 erano 481, con un'incidenza di circa il 20% sul settore bancario italiano, per dimensioni del bilancio). Infine, la BCE è competente anche per alcune categorie di decisioni riguardanti tutte le banche dell'MVU, ad esempio quelle riguardanti l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, o la revoca dell'autorizzazione, e l'acquisizione di partecipazioni qualificate.

In linea con questa ripartizione di competenze è previsto anche un nuovo regime di responsabilità democratica (*accountability*) per la funzione di vigilanza (articoli 20 e 21 del regolamento sull'MVU). La BCE risponde delle proprie azioni di vigilanza al Parlamento europeo e al Consiglio dei Ministri dell'Economia e delle Finanze (ECOFIN). La BCE riferisce anche ai parlamenti nazionali attraverso il

suo Rapporto annuale (che avete ricevuto a fine marzo) e, su richiesta, anche tramite scambi di opinioni come quello odierno. La Banca d'Italia, in linea con la normativa nazionale, continua a rispondere del proprio operato di vigilanza sulle banche meno significative e degli altri compiti non conferiti alla BCE (ad esempio, lotta al riciclaggio di denaro o vigilanza su alcuni soggetti non bancari).

La BCE è inoltre responsabile del buon funzionamento dell'MVU nel suo insieme. Ciò implica fra l'altro assicurare che le attività di vigilanza svolte dalle autorità nazionali nell'ambito del sistema rispondano a standard costantemente elevati e, in particolare, ai requisiti regolamentari e alle politiche comuni di vigilanza. A tal fine la BCE elabora standard e metodologie comuni, di carattere generale, anche per la vigilanza degli enti meno significativi. Questo potere però non si estende – consentitemi di precisare con molta chiarezza – alle singole decisioni sugli enti meno significativi, che restano di competenza delle autorità nazionali.

È importante comprendere che il nuovo assetto non ha prodotto automaticamente prassi di vigilanza comuni, ma è stato piuttosto la premessa e il punto di partenza dai quali la BCE ha costruito il proprio modello di vigilanza armonizzata. Su questo fronte l'MVU ha lavorato con molto impegno l'anno scorso. Vorrei menzionare due dei principali traguardi raggiunti. Il primo è l'introduzione di un nuovo sistema armonizzato di revisione e valutazione prudenziale (lo SREP) per tutte le banche vigilate direttamente dalla BCE. Lo SREP è la metodologia che ci consente di valutare i rischi delle banche e determinare di conseguenza i requisiti prudenziali (solvibilità, liquidità ecc.), e viene applicata una volta l'anno a ogni banca. Questa metodologia, i cui aspetti principali sono ora pubblicati, è stata utilizzata lo scorso anno per la prima volta ed è ora di nuovo applicata, con miglioramenti, nel 2016. Il secondo traguardo consiste nel progetto, ora in fase di conclusione, volto ad armonizzare l'applicazione della normativa bancaria europea nell'MVU. Nell'ambito del diritto europeo, le autorità nazionali di vigilanza applicavano, prima dell'avvento dell'MVU, molte di queste norme in maniera differente. Lo scorso anno la BCE ha lavorato, in stretto raccordo con tali autorità, per eliminare queste asimmetrie regolamentari. Per le banche vigilate direttamente dalla BCE è stata approvata e sta per entrare in vigore una politica armonizzata per l'esercizio delle "opzioni e discrezionalità" di vigilanza (termine tecnico per le disposizioni di legge che consentono diverse modalità di applicazione).

Per ragioni di tempo non entrerò nei dettagli di queste iniziative. Maggiori informazioni sono disponibili su richiesta o nel sito Internet della BCE dedicato alla vigilanza bancaria.

2. I recenti andamenti nel settore bancario e nei mercati creditizi

Negli ultimi anni, grazie alle politiche attuate a seguito della crisi e, in Europa, soprattutto dopo l'avvio dell'unione bancaria, la capacità di tenuta delle banche si è rafforzata. Questo emerge con chiarezza dall'incremento dei coefficienti patrimoniali. I coefficienti di capitale primario di classe 1 (il CET1) degli enti significativi superano ora, in media, il 13%, a fronte di circa il 9% dell'inizio del

2012. Le banche significative italiane hanno registrato un certo ritardo, ma il loro coefficiente di CET1 è tuttavia aumentato in modo marcato, portandosi in media da poco più dell'8% all'11,5% nello stesso periodo.

Come per l'insieme dell'area dell'euro, in Italia la crescita dei prestiti bancari rimane modesta, ma è in graduale ripresa. I dati di febbraio 2016 per l'area dell'euro mostrano che i prestiti alle famiglie aumentano del 2,3% sui dodici mesi, mentre quelli alle società non finanziarie sono ancora in lieve calo, del -0,2%. In Italia i prestiti alle famiglie sono cresciuti, sui dodici mesi, dell'1,4% a fine febbraio 2016 (contro il -0,1% di un anno prima), mentre i prestiti alle società non finanziarie registrano il -0,2% sui dodici mesi (il -2,6% un anno prima). La modesta crescita del credito riflette fattori dal lato sia della domanda sia dell'offerta. Un segnale positivo proviene dall'indagine della BCE sul credito bancario, secondo cui le loro politiche di prestito delle banche stanno diventando più espansive, sia nell'area dell'euro che in Italia.

È importante osservare che il rafforzamento dei bilanci bancari non ha impedito una ripresa dell'offerta di credito e della crescita economica in generale. Questo vale per l'area dell'euro e anche, in misura minore, per l'Italia. Il rafforzamento della posizione patrimoniale delle banche, quindi, non ha generato una stretta creditizia, come alcuni temevano. Il meccanismo di offerta del credito sta operando, anche se a un ritmo lento. L'orientamento espansivo della politica monetaria della BCE, ben lungi dall'essere discordante rispetto alla strategia di vigilanza della BCE, ha facilitato il comune conseguimento di due risultati.

Le dimensioni complessive dei bilanci degli enti creditizi significativi italiani sono rimaste pressoché stabili nel 2015. In Italia gli attivi bancari consistono perlopiù di prestiti diretti e anticipi. A fine 2015 i prestiti alle società non finanziarie costituivano il 46% del portafoglio totale, mentre quelli alle famiglie il 28%. Rispetto alle loro controparti dell'area dell'euro, le banche significative italiane detengono in portafoglio una quota relativamente cospicua di prestiti a società non finanziarie.

Alcuni timidi progressi si osservano anche per la redditività delle banche, che è rimasta per diversi anni su livelli storicamente bassi. Le banche significative italiane, in aggregato, sono tornate a generare profitti nel 2015, dopo le perdite del 2014. Ma la redditività del capitale resta bassa, al 2,7% nel 2015, anche rispetto alla media dell'area dell'euro, pari al 4,4%. Sottolineo che si tratta di medie: alcune banche italiane continuano a non essere redditizie. La scarsa redditività in Italia riflette in prevalenza il forte impatto negativo degli accantonamenti costituiti per le perdite sulle cospicue consistenze di crediti deteriorati (gli NPL), benché le svalutazioni siano diminuite. Anche i costi operativi relativamente elevati incidono sui profitti bancari.

3. I crediti deteriorati

Vorrei ora approfondire il tema dei crediti deteriorati. Nell'area dell'euro sono stati fatti passi avanti nel 2015: l'incidenza complessiva degli NPL è diminuita di 0,7 punti percentuali, al 7%, mentre il

coefficiente di copertura, ossia il rapporto tra le riserve per le perdite su crediti e gli NPL, è cresciuto di 1,3 punti percentuali, al 45,4%. Questa media, in qualche modo confortante, cela però enormi differenze fra paesi e fra singole banche.

Per l'economia italiana la qualità degli attivi bancari è al momento uno dei problemi principali. Alla fine dello scorso anno le consistenze di NPL degli enti significativi italiani ammontavano a 274 miliardi di euro. Considerando anche le banche più piccole, si raggiunge un totale di 360 miliardi di euro, pari a circa il 18% degli impieghi complessivi a giugno 2015, rispetto al 16,8% di un anno prima. In termini nominali, il volume degli NPL in Italia è di gran lunga il più elevato fra i paesi dell'area dell'euro. Il livello degli accantonamenti si attestava a fine 2015 al 45,6% degli NPL, in aumento di 0,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Il cosiddetto coefficiente Texas, una misura tenuta sotto osservazione dagli analisti che mette in relazione gli NPL con le riserve destinate ad assorbire le perdite, è in media quasi il doppio in Italia rispetto all'area dell'euro¹. Un fattore attenuante è che i prestiti sono in parte coperti da garanzie, che potenzialmente offrono un margine di sicurezza aggiuntivo. La parola "potenzialmente" è però necessaria, poiché tale margine esiste solo se le garanzie possono essere realizzate e liquidate in tempi rapidi. E questo avviene molto meno in Italia che in altri paesi europei.

In Italia l'incidenza degli NPL è maggiore per le banche caratterizzate da una struttura cooperativa (quota degli NPL pari al 20,3%) rispetto al resto degli intermediari (15,5%; i dati si riferiscono alle banche significative). Per il resto dell'area dell'euro vale l'opposto: 5,2% contro il 7,7%. Questa evidenza può derivare da molti fattori e non bisogna generalizzare. Però ci fa riflettere sul fatto che il radicamento locale e regionale delle banche cooperative può, in alcuni casi, disattendere le sue promesse e divenire invece un fattore di rischio.

L'elevato livello degli NPL delle banche in Italia ha effetti non solo sulle banche stesse ma anche sull'intera economia. A fronte dei costi e delle perdite notevoli sostenuti dalle banche nel processo di recupero dei crediti, aumenta il costo di indebitamento di famiglie e imprese e si contrae l'offerta di credito. Alti livelli di NPL frenano la redditività delle banche, scoraggiano gli investitori nel capitale bancario e riducono l'offerta di credito a favore di nuovi soggetti – famiglie e imprese – con adeguato merito di credito. Frenano, in questo modo, la crescita economica e l'occupazione.

Non tutti gli NPL rilevati oggi in Italia sono il risultato della recente crisi finanziaria ed economica. Un problema di NPL, benché su scala minore, era presente nel paese già prima del 2007; la loro incidenza era pari a più del doppio della media dell'area e ha oscillato tra il 6% e il 7% nel periodo

¹ In media il coefficiente Texas, definito come il rapporto tra totale lordo degli NPL e la somma di patrimonio e accantonamenti, è pari a circa il 59% per le banche significative dell'area dell'euro, ma raggiunge il 102% per quelle italiane. Apportando aggiustamenti ai coefficienti Texas per tenere conto delle garanzie ricevute dai debitori, i valori si portano a circa il 44% nell'area dell'euro e a circa il 69% in Italia. A coefficienti Texas più elevati corrispondono minori riserve per l'assorbimento delle perdite in relazione agli NPL.

compreso fra il 2000 e il 2006². Parte del problema degli NPL è legato alla redditività delle imprese. In un confronto internazionale svolto dall’FMI, già prima del 2007 le imprese italiane apparivano vulnerabili a causa della leva finanziaria relativamente elevata e della scarsa redditività, che si traducevano in una quota persistentemente cospicua di NPL presso le banche³. Allo stesso tempo, all’incremento degli NPL hanno contribuito standard relativamente carenti nell’erogazione dei prestiti⁴ e la lunga durata delle procedure di insolvenza⁵. Da parte sua, la BCE ha identificato, nell’ambito della propria attività di vigilanza, diverse carenze riguardanti il riconoscimento, il monitoraggio e la gestione delle esposizioni deteriorate in alcune banche italiane, nonché il processo di erogazione del credito. Alcuni di questi punti sono all’attenzione della BCE nel contesto di un progetto mirato sugli NPL, avviato di recente. Mi soffermerò su questo progetto nel seguito dell’intervento.

È chiaro che non esiste una soluzione unica o immediata a questo problema. Portare gli NPL su livelli sostenibili e comparabili su scala internazionale richiederà anni di sforzi coerenti da parte delle banche e delle autorità. Gli interventi necessari differiscono da banca a banca a seconda della natura e della gravità del problema. La legislazione volta ad accelerare le procedure di insolvenza e la liquidazione delle garanzie dovrebbe costituire una parte importante della soluzione. La BCE, in quanto autorità di vigilanza bancaria, si impegna a fondo insieme alla Banca d’Italia per imprimere slancio a questo processo. Le banche devono, in diversa misura, dotarsi di migliori procedure interne al fine di riconoscere con tempestività gli NPL e attuare gli opportuni accantonamenti, rettifiche di valore o stralci. Le banche dovrebbero dedicare risorse adeguate a questa funzione. È necessario migliorare gli standard di erogazione del credito. Le decisioni sulla concessione dei prestiti dovrebbero essere più obiettive e basate sul merito di credito, fare meno affidamento sulle garanzie ed essere più incentrate sulle prospettive concrete dei prenditori di generare profitti e flussi di cassa.

4. Le iniziative recenti in Italia

Di recente, le autorità italiane hanno intrapreso una serie di iniziative volte a rafforzare la governance e la posizione finanziaria del settore bancario. Esporrò alcune osservazioni su queste iniziative, a partire da quelle riguardanti gli NPL, che ho già introdotto in precedenza.

La BCE vede con favore lo schema di garanzia per la cartolarizzazione degli NPL, annunciato a gennaio 2016. Questo meccanismo può portare a una riduzione dei costi di provvista per queste cartolarizzazioni. Se impiegato con efficienza per trasferire i rischi legati agli NPL al di fuori dei bilanci bancaria, tale strumento può avere un effetto positivo, seppur incrementale, sulla stabilità finanziaria. Più recentemente, il neo-costituito fondo Atlante rappresenta un passo ulteriore nella

² In base a dati dell’FMI e della Banca mondiale.

³ Cfr. FMI, 2013, “Technical note on the financial situation of Italian households and non-financial corporations, and risks to the banking system”.

⁴ Cfr., per i mutui, Moccetti e Viviano (2015), “Looking behind mortgage delinquencies”, Banca d’Italia, Working Paper, n. 999.

⁵ Per alcuni dati storici sulla durata delle procedure fallimentari, cfr. la figura 7 del documento dell’FMI (2013).

giusta direzione. La missione del fondo di intervenire sia sul capitale sia sugli NPL riflette giustamente il fatto che la cessione delle sofferenze e il rafforzamento della posizione patrimoniale rappresentano in molti casi due facce della stessa medaglia.

Non dovremmo aspettarci, tuttavia, che queste due iniziative possano da sole condurre a una svolta. Resta da verificare l'interesse degli investitori nei confronti dello schema sulle cartolarizzazioni così come proposto, soprattutto perché rimane ampio il divario tra la valutazione di mercato dei portafogli di NPL e i prezzi attesi dalle banche. Con la ridotta entità attuale, il fondo Atlante sarà in grado di intervenire al massimo su un numero limitato di banche di piccole e medie dimensioni. Il vertice della società di gestione del fondo dovrà ricoprire, quale azionista, un ruolo cruciale nel rafforzamento della governance e dei controlli interni delle banche in questione; nei limiti del nostro mandato di vigilanza, seguiremo e sosterrremo la loro azione. La prima operazione del fondo, concernente la Banca Popolare di Vicenza, sarà una prova importante; se condotta con successo, può innescare un circolo virtuoso e attrarre anche altri investitori. Sarebbe fortemente auspicabile che nuovo ulteriore capitale affluisse soprattutto dall'esterno dell'Italia.

Questi schemi devono essere associati ad altre misure che vadano anche al di là della sfera circoscritta dell'attività bancaria. Andrebbero adottati provvedimenti volti a semplificare i lunghi iter processuali per l'escussione delle garanzie. Le procedure extragiudiziali con cui creditori e debitori pervengono a una soluzione senza ricorrere a un processo formale possono essere potenziate e ne andrebbe promosso l'utilizzo; le misure annunciate la settimana scorsa dal governo vanno in questa direzione. In tal modo, si aumenterebbe il valore degli NPL, le banche riuscirebbero a trarre pieno beneficio dalle ampie consistenze di garanzie ricevute e si stimolerebbe l'interesse degli investitori. La risoluzione del debito in tempi rapidi reca benefici agli stessi debitori in difficoltà, che potrebbero ristrutturare le loro attività e ricominciare.

Come accennato in precedenza, la BCE ha costituito una specifica task force sugli NPL, con due obiettivi. In primo luogo, l'iniziativa punta a migliorare le conoscenze comuni sull'entità e sulla composizione degli NPL, nonché delle migliori prassi attuate da banche e autorità di vigilanza. In secondo luogo, si definirà e si applicherà un approccio di vigilanza coerente alla gestione degli NPL. Nella sua attività, la task force attinge all'esperienza e alle conoscenze acquisite nel corso della valutazione approfondita del 2014, nonché alle competenze provenienti da altre fonti internazionali, come l'FMI. I primi risultati dell'iniziativa sono attesi nel corso dell'anno.

Passo infine alle riforme delle banche popolari e di credito cooperativo. Come già affermato dalla BCE nei pareri giuridici pubblicati⁶, consideriamo queste riforme uno strumento molto positivo per sanare le carenze di governance nelle banche interessate e sosteniamo le autorità italiane nel loro sforzo di riforma. Per entrambe le categorie di intermediari, le riforme dovrebbero accrescere i poteri di controllo degli azionisti, aumentare l'accesso delle banche al capitale, ridurre il rischio di

⁶ https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_con_2015_13_f_sign_.pdf

concentrazione dei poteri in un gruppo di azionisti di minoranza e offrire opportunità di sinergie di costo. Il consolidamento di questi due settori consentirebbe alle banche di accrescere l'efficienza e la redditività, ponendole in una condizione migliore per sostenere l'intera economia.

5. L'approccio della BCE alla vigilanza bancaria

Vorrei cogliere l'occasione per chiarire alcune percezioni errate talvolta espresse sull'approccio della BCE alla vigilanza bancaria.

Viene detto, a volte, che la vigilanza BCE è prevenuta a favore o contro determinati modelli di *business*. Questo non è vero. L'approccio dell'MVU è "neutro" rispetto ai vari modelli aziendali, purché siano sostenibili e non rischino di compromettere la solidità aziendale. Le prassi di vigilanza dell'MVU, e la metodologia SREP in particolare, sono definite in base all'importanza e al profilo di rischio di ogni ente creditizio; sono sensibili all'orientamento aziendale, ma non distorte da questo. L'intensità della vigilanza dell'MVU differisce in base all'ente creditizio: è massima per le banche più grandi e più rilevanti a livello sistemico (le G-SIB). Spesso le G-SIB presentano un'incidenza più elevata dell'esposizione sui mercati e un'esposizione creditizia corrispondentemente più bassa. Inoltre tendono a utilizzare maggiormente i modelli interni per determinare i propri requisiti patrimoniali. I modelli interni hanno dei meriti, se consentono una determinazione più accurata e sensibile al rischio dei requisiti patrimoniali, ma comportano anche pericoli, come la potenziale distorsione o persino manipolazione nel calcolo delle ponderazioni del rischio. Per questa ragione, a livello internazionale e anche nella legislazione europea è stato introdotto un coefficiente di leva finanziaria non ponderata per il rischio, quale misura aggiuntiva per contenere i rischi derivanti da un bilancio di dimensioni eccessive in relazione al capitale. In Europa il coefficiente di leva diverrà obbligatorio nel 2018. Prima di quella data viene pubblicato, per migliorare la disciplina di mercato, e monitorato dalle autorità di vigilanza. Entro i limiti di legge, la BCE ha compiuto notevoli sforzi, soprattutto nel formulare la propria politica sulle opzioni e discrezionalità, per assicurare che il coefficiente di leva sia calcolato correttamente e senza indebite esenzioni. In base a questa metrica le banche italiane si trovano in una posizione relativamente favorevole nel confronto europeo.

Inoltre, per ristabilire la credibilità e l'adeguatezza dei modelli interni di primo pilastro utilizzati dagli enti significativi nell'MVU, il Consiglio di vigilanza ha avviato un'analisi mirata dei modelli interni, per valutare l'affidabilità e la comparabilità dei sistemi di rating e dei modelli interni. Le analisi del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e dell'Autorità bancaria europea hanno dimostrato che parte della variabilità osservata delle ponderazioni del rischio fra banche è determinata non dalle differenze del rischio delle esposizioni sottostanti, ma dalle scelte di modellizzazione delle banche. Normalmente, le grandi banche con ingenti esposizioni sui mercati tendono ad avere un rapporto inferiore fra attività ponderate per il rischio (RWA) e attività totali. L'analisi avviata dalla BCE è intesa a individuare, e in ultima istanza a rimuovere, queste fonti di variabilità non basata sul rischio e possibili distorsioni nelle ponderazioni del rischio. Anche il Comitato di Basilea ha intrapreso,

quest'anno, un esame del quadro di riferimento per il rischio di mercato, al quale la BCE contribuisce attivamente.

Inoltre, alcuni osservatori ed esponenti del sistema bancario hanno espresso sorpresa, lo scorso anno, nel riscontrare un incremento dei requisiti patrimoniali di secondo pilastro a seguito della nostra analisi SREP, per alcune banche che avevano superato con successo la valutazione approfondita dell'anno precedente o che avevano attuato, per conseguenza di essa, un aumento di capitale. La sorpresa non si giustifica per due ragioni. In primo luogo, la valutazione dei rischi da parte dell'autorità di vigilanza è per sua natura evolutiva e richiede un aggiornamento costante. In secondo luogo, la valutazione approfondita del 2014, composta da un esame della qualità degli attivi (l'AQR) e da una prova di stress, era mirata a rischi specifici. Come tale non teneva conto di altri potenziali fattori di rischio, derivanti ad esempio dalla qualità della governance e del controllo del rischio di ciascuna banca. Nel 2015, la valutazione condotta dalla BCE è stata deliberatamente ampliata per ricomprendere questi elementi. Ciò detto, va anche notato che l'incremento dei requisiti di secondo pilastro deciso nel 2015 dalla BCE è stato molto limitato: 30 punti base per l'aggregato di tutti gli enti significativi. Data la configurazione complessiva dei rischi che interessano le banche soggette alla nostra vigilanza diretta, riteniamo che ora, in seguito a tale incremento, sia stato per il momento raggiunto un grado di capitalizzazione adeguato. A parità delle altre condizioni, non ci attendiamo un ulteriore aumento del requisito patrimoniale medio per il sistema nel suo complesso.

Non si esclude, tuttavia, che un requisito specifico possa essere imposto a banche in situazioni particolari. Una tale situazione può emergere, ad esempio, in caso di fusione. Le fusioni sono operazioni complesse e rischiose, tanto più in un contesto economico e bancario difficile come quello attuale. La BCE ritiene che le condizioni richieste per la loro autorizzazione debbano garantire le migliori probabilità di successo dell'operazione, facendo sì che fin dall'inizio emerga un nuovo soggetto forte. La fusione si dovrebbe fondare su un piano industriale ambizioso ma realistico, sostenibile nel medio termine. La struttura di governance dovrebbe prevedere un chiaro processo decisionale, che assicuri capacità di azione all'AD, e un grado elevato di professionalità e indipendenza negli organi direttivi. Il profilo di rischio del soggetto nato dalla fusione e, in particolare, gli standard relativi ai crediti deteriorati e alla loro copertura, dovrebbero essere definiti dal confronto con il gruppo di riferimento rilevante per la nuova entità risultante dalla fusione. Ciò può richiedere, in alcune situazioni, una capitalizzazione superiore a quella risultante dalla semplice somma dei requisiti relativi ai due soggetti di origine.

6. Gli sviluppi correnti sul piano della regolamentazione

All'inizio di quest'anno sono entrati pienamente in vigore la direttiva in materia di risanamento e risoluzione delle crisi (la BRRD) e il Meccanismo di risoluzione unico (l'SRM). Non si è trattato di eventi inattesi: la BRDD era stata approvata nella sua forma definitiva nel maggio 2014 da tutti gli Stati membri dell'UE, con recepimento negli ordinamenti nazionali previsto entro il termine del 1°

gennaio 2015 e con piena applicazione anche delle norme sul *bail-in* all'inizio di quest'anno. In Italia la BRRD è stata recepita lo scorso novembre.

Applicando principi stabiliti dal Financial Stability Board, la BRRD e l'SRM pongono in essere in Europa un assetto coerente di gestione delle crisi bancarie, che include vari elementi: il conferimento di poteri e strumenti adeguati alle autorità di vigilanza e di risoluzione; meccanismi trasparenti di ripartizione degli oneri; un'autorità unica di risoluzione nell'unione bancaria, competente per gli enti significativi e i gruppi transfrontalieri (mentre gli enti meno significativi restano in capo alle autorità di risoluzione nazionali, nel contesto italiano: la Banca d'Italia) e, infine, un fondo unico di risoluzione. Per ciascuna banca dovrà essere disponibile in qualsiasi momento una dotazione minima di risorse patrimoniali (il cosiddetto MREL⁷ o requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili), stabilita dall'autorità di risoluzione in linea con la BRRD e le norme tecniche di regolamentazione dell'Autorità bancaria europea, al fine di assicurare che tutti gli enti abbiano in bilancio un'adeguata capacità di assorbimento delle perdite in caso di risoluzione. Le autorità di risoluzione devono adottare piani di risoluzione per le banche attivabili in caso di necessità, e rimuovere ex ante qualsiasi impedimento giuridico e operativo alla possibilità di risoluzione. Poiché normalmente comporta l'uso di risorse collettive, la risoluzione può essere attuata soltanto se esiste un interesse pubblico, ossia qualora la risoluzione sia più efficace per tutelare l'interesse pubblico rispetto a un'ordinaria procedura di insolvenza. Una condizione del processo di risoluzione è che nessun creditore sia sottoposto a una perdita superiore a quella che dovrebbe sopportare in caso di liquidazione (vige cioè il principio secondo cui nessun creditore può essere svantaggiato).

Il nuovo assetto comporta un importante spostamento dei potenziali oneri connessi alle crisi bancarie: dai contribuenti ai diretti portatori di interesse di ciascuna banca, ossia azionisti e creditori. Nella gerarchia della copertura delle perdite prevista dalla BRRD, azionisti e creditori subordinati si trovano in prima linea, seguiti da possessori di obbligazioni senior e titolari di depositi. I depositi di minore entità (inferiori a 100.000 euro) sono tutelati dai sistemi di garanzia dei depositi. La BRRD prevede che i depositi di entità maggiore delle imprese e le obbligazioni senior non garantite siano trattati "pari passu".

Non vi è dubbio che tale spostamento – politicamente sospinto dalla percezione che la crisi abbia causato ingenti costi ai cittadini⁸ – contribuirà, dopo un opportuno adeguamento del sistema

⁷ A livello internazionale, il Financial Stability Board ha stabilito, soltanto per le banche di rilevanza sistemica mondiale, un nuovo requisito concernente il capitale di risoluzione: la capacità totale di assorbimento delle perdite (nota come TLAC). Il concetto di TLAC è simile a quello di MREL, ma con alcune differenze, ad esempio in termini di portata, denominatore, calibrazione, strumenti ammissibili, relazione con i requisiti patrimoniali e trattamento delle esposizioni in strumenti idonei. Il 2016 sarà un anno cruciale per assicurare la coerenza tra TLAC e MREL, nell'ambito di un processo di applicazione di competenza dell'SRM.

⁸ Cfr. ad esempio la dichiarazione dei leader del G20 riuniti a Seoul nel novembre 2010, in base a cui tutti i paesi dovrebbero intraprendere le riforme giuridiche necessarie per munirsi di un regime di risoluzione tale da rendere possibile la risoluzione di qualsiasi ente finanziario senza esporre i contribuenti a perdite connesse a misure di sostegno alla solvibilità, tutelando al tempo stesso funzioni economiche essenziali, attraverso meccanismi che consentano agli azionisti e ai creditori, garantiti e non, di assorbire le perdite in base al rango. Di fatto gli oneri sono stati assai differenti a seconda delle circostanze specifiche

finanziario, a una ripartizione più equilibrata degli oneri e a incentivi più appropriati per gli investitori e la dirigenza delle banche. Ma la transizione può essere complessa e densa di sfide. Il nuovo regime richiede piena consapevolezza da parte di tutti gli investitori delle caratteristiche degli strumenti e a come questi sono trattati nella legislazione. È indispensabile un livello adeguato di trasparenza e di educazione finanziaria. Sia la BRRD sia la preesistente disciplina europea degli aiuti di Stato prevedono sistemi di salvaguardia e flessibilità per fronteggiare i rischi di instabilità finanziaria e impatti sproporzionati. Le autorità coinvolte (la BCE, l'SRB nonché l'autorità per la concorrenza nell'ambito della Commissione europea) dovranno collaborare attivamente per prevenire e scongiurare il diffondersi di potenziali crisi. Anche a questo scopo, la vigilanza bancaria della BCE e l'SRB hanno recentemente sottoscritto un protocollo di intesa dettagliato. La comunicazione e cooperazione tra le due autorità è attiva e ben funzionante.

Nei prossimi anni potremmo trarre insegnamento dall'esperienza nell'applicazione del nuovo quadro di riferimento. E, alla luce di questo, avremo l'opportunità di correggere aspetti della legislazione nell'ambito dei riesami periodici della BRRD.

Un secondo nodo centrale della regolamentazione attualmente all'ordine del giorno riguarda il completamento dell'unione bancaria. La BCE è convinta che il regime europeo di assicurazione dei depositi sia un pilastro necessario per un'unione bancaria ben funzionante. Riteniamo valida la proposta della Commissione, che prevede la graduale introduzione del regime in tre fasi da completarsi entro il 2024; essa stabilisce un giusto equilibrio tra chiarezza dell'obiettivo e gradualità del processo. Lo sviluppo di una rete di sicurezza condivisa per i depositi, utilizzando risorse in comune, è il logico complemento dell'innalzamento a livello europeo delle competenze di vigilanza bancaria e risoluzione delle crisi e dovrebbe procedere in parallelo con la progressiva riduzione dei rischi bancari nel sistema, a cui la vigilanza bancaria della BCE sta contribuendo attivamente. Un sistema comune credibile di garanzia dei depositi sosterrà la fiducia, aiuterà a stabilizzare il sistema e contribuirà ad assicurare parità di condizioni.

Recentemente, l'istituzione del sistema europeo di assicurazione dei depositi si inquadra in un dibattito più ampio concernente la tempistica e la sequenza degli eventi per il conseguimento della riduzione dei rischi e la loro condivisione all'interno dell'unione bancaria. È stato invocato un legame con la modifica del trattamento prudenziale delle esposizioni al debito sovrano. Attualmente il diritto bancario esenta le esposizioni delle banche verso i debitori sovrani del proprio paese sia dalle ponderazioni del rischio, sia dai limiti delle grandi esposizioni. L'argomentazione alla base di un cambiamento dello status quo è essenzialmente che, essendo i titoli di Stato tutt'altro che esenti dal rischio di credito, come ampiamente dimostrato dalla crisi del debito sovrano nell'area dell'euro e dalle valutazioni di mercato, trattarli come tali non è prudente e crea falsi incentivi nelle decisioni di

dei paesi; in alcuni casi sono stati trascurabili; cfr. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html.

investimento delle banche, sovvenzionando indebitamente il credito al settore pubblico a scapito degli imprenditori privati e in ultima istanza della crescita economica.

La BCE riconosce che vi sono valide ragioni per considerare, in futuro, una modifica del trattamento prudenziale delle esposizioni al debito sovrano. Qualsiasi cambiamento nella regolamentazione dovrebbe, tuttavia, tenere conto dei rischi finanziari, nonché del ruolo centrale che gli strumenti del debito sovrano rivestono nel settore finanziario e nel processo della politica monetaria. Deve essere evitata l'imposizione di vincoli rigidi. Piuttosto, si potrebbe procedere in modo più flessibile, ad esempio applicando gradualmente ponderazioni del rischio crescenti alle esposizioni concentrate su singoli emittenti sovrani, oltre certe soglie. A parità di altre condizioni, non ne risulterebbe necessariamente una riduzione dell'ammontare complessivo di titoli sovrani detenuti dalle banche, ma una maggiore diversificazione degli emittenti. In ogni caso, andrebbe previsto un periodo di transizione abbastanza lungo per evitare effetti bruschi e poter aggiustare il tiro in base all'esperienza. Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha avviato una riflessione sull'argomento, che potrebbe sfociare nella definizione di uno standard internazionale. A nostro giudizio, qualsiasi cambiamento in Europa si dovrebbe iscrivere entro tale quadro.

7. Conclusioni

Mi appresto a concludere. L'unione bancaria rappresenta un cambiamento di paradigma per la vigilanza bancaria e la gestione delle crisi bancarie nel nostro continente. Seppure ancora incompleta, produce già importanti effetti positivi, soprattutto nell'ambito della vigilanza bancaria: il primo pilastro dell'unione bancaria a cui è stata data attuazione. Dall'inizio, la BCE si è impegnata a fondo per migliorare gli standard di vigilanza, promuovere banche più sicure e più solide e assicurare parità di condizioni per tutti gli enti creditizi in tutti i paesi partecipanti.

L'interazione tra la BCE e le autorità nazionali può contribuire in modo decisivo all'efficacia della vigilanza, se, come ho già visto accadere in molti casi, la conoscenza approfondita delle singole banche che è patrimonio delle autorità nazionali si coniuga con l'indipendenza, la chiarezza di mandato e la determinazione della BCE.

Molto resta da fare. Il nostro Rapporto annuale, che avete avuto modo di vedere, espone in dettaglio una serie di priorità per i prossimi anni, su cui posso eventualmente fornire maggiori informazioni. Per quanto riguarda la situazione in Italia, troviamo molto incoraggiante la consapevolezza dei problemi e la volontà di agire che le autorità hanno recentemente dimostrato. Molto dipenderà ora da come e quanto rapidamente saranno attuate le misure che sono state adottate e annunciate. Siamo pronti a offrire pieno supporto alle autorità italiane in questo processo.

Grazie per l'attenzione. Sono a Vostra disposizione per eventuali domande.

Italian banking system - NPLs (as of Dec 2015; €bn)

Italian significant institutions (1)	
Total NPLs (a)	274
<i>of which: Past due > 90 days (b)</i>	241
<i>of which: Unlikely to pay that are not past due or past due ≤ 90 days (c)</i>	33
Total loans (d)	1,665
NPL ratio (a/d)	16.5%
Other Italian banks (2)	
Total NPLs (e)	68
Total loans (f)	325
NPL ratio (e/f)	20.9%
Italian banking system	
Total NPLs (g=a+e)	360
Total loans (h=d+f)	1,990
NPL ratio (g/h)	18.1%

(1) Source: ECB. A credit institution is considered significant if either of the following conditions is met: 1. the total value of its assets exceeds EUR 30 billion; 2. the ratio of its total assets over the GDP of the participating Member State of establishment exceeds 20 %, unless the total value of its assets is below EUR 5 billion; 3. following a notification by its national competent authority that it considers such an institution of significant relevance with regard to the domestic economy, the ECB takes a decision confirming such significance following a comprehensive assessment by the ECB, including a balance-sheet assessment, of that credit institution. The ECB may also, on its own initiative, consider an institution to be of significant relevance where it has established banking subsidiaries in more than one participating Member States and its cross-border assets or liabilities represent a significant part of its total assets or liabilities subject to the conditions laid down in the methodology. Significant institutions are also those for which public financial assistance has been requested or received directly from the EFSF or the ESM shall not be considered less significant.

(2) Source: Banca d'Italia. This category comprises less significant institutions and Italian subsidiaries of non-Italian significant institutions. For this category the FINREP-based breakdown of NPLs (between past due and unlikely to pay) is not available.

**Tabella integrativa del documento
della Banca Centrale Europea**

Italian banking system - NPLs (as of Dec 2015; €bn)

Italian significant institutions (1)	
Total NPLs (a)	274
<i>of which: Past due > 90 days (b)</i>	241
<i>of which: Unlikely to pay that are not past due or past due ≤ 90 days (c)</i>	33
Total loans (d)	1,665
NPL ratio (a/d)	16.5%
Other Italian banks (2)	
Total NPLs (e)	68
Total loans (f)	325
NPL ratio (e/f)	20.9%
Italian banking system	
Total NPLs (g=a+e)	360
Total loans (h=d+f)	1,990
NPL ratio (g/h)	18.1%

(1) Source: ECB. A credit institution is considered significant if either of the following conditions is met: 1. the total value of its assets exceeds EUR 30 billion; 2. the ratio of its total assets over the GDP of the participating Member State of establishment exceeds 20 %, unless the total value of its assets is below EUR 5 billion; 3. following a notification by its national competent authority that it considers such an institution of significant relevance with regard to the domestic economy, the ECB takes a decision confirming such significance following a comprehensive assessment by the ECB, including a balance-sheet assessment, of that credit institution. The ECB may also, on its own initiative, consider an institution to be of significant relevance where it has established banking subsidiaries in more than one participating Member States and its cross-border assets or liabilities represent a significant part of its total assets or liabilities subject to the conditions laid down in the methodology. Significant institutions are also those for which public financial assistance has been requested or received directly from the EFSF or the ESM shall not be considered less significant.

(2) Source: Banca d'Italia. This category comprises less significant institutions and Italian subsidiaries of non-Italian significant institutions. For this category the FINREP-based breakdown of NPLs (between past due and unlikely to pay) is not available.

Senato della Repubblica: VI Commissione Finanze e Tesoro

*Audizione dell'Amministratore Delegato di
Cassa depositi e prestiti S.p.A.*

10 maggio 2016

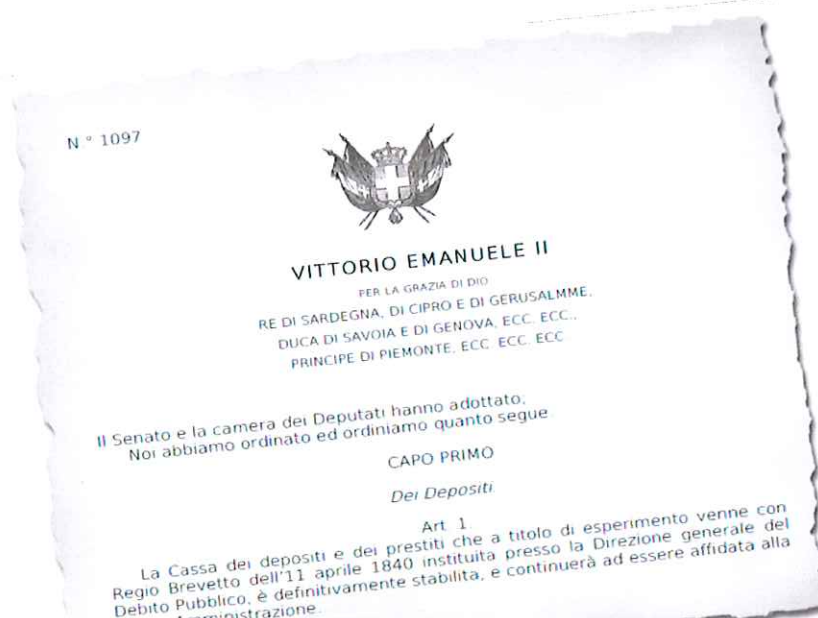


Ruolo di CDP



Ruolo di CDP > Oltre 150 anni di storia

Legge n° 1097 del 18 Novembre 1850: nasce la Cassa Depositi e Prestiti



Dell'impiego dei fondi della Cassa

Art. 16

I fondi della Cassa saranno impiegati in prestiti alle Divisioni, Provincie, ai Comuni ed agli Istituti di carità e di beneficenza per l'esecuzione di opere pubbliche debitamente autorizzate e per l'estinzione di loro debiti

Il servizio di raccolta del Risparmio Postale viene istituito con la legge n° 2779 del 27 Maggio 1875 «...sotto la guarentigia dello Stato e compenetrato nella Cassa Depositi e Prestiti.»

Elementi fondanti

- Obiettivo di tutela e di gestione del Risparmio Postale
- Impegno in «opere di pubblica utilità» a supporto della crescita e dell'economia
- Finanziamento dello Stato e degli Enti Pubblici

Ruolo di CDP > Sostegno al risparmio

CDP per il risparmio >>>

*Tutela e gestione
del risparmio
delle famiglie
attraverso
la Raccolta Postale*

Buoni Fruttiferi Postali (BFP)



Libretti Postali



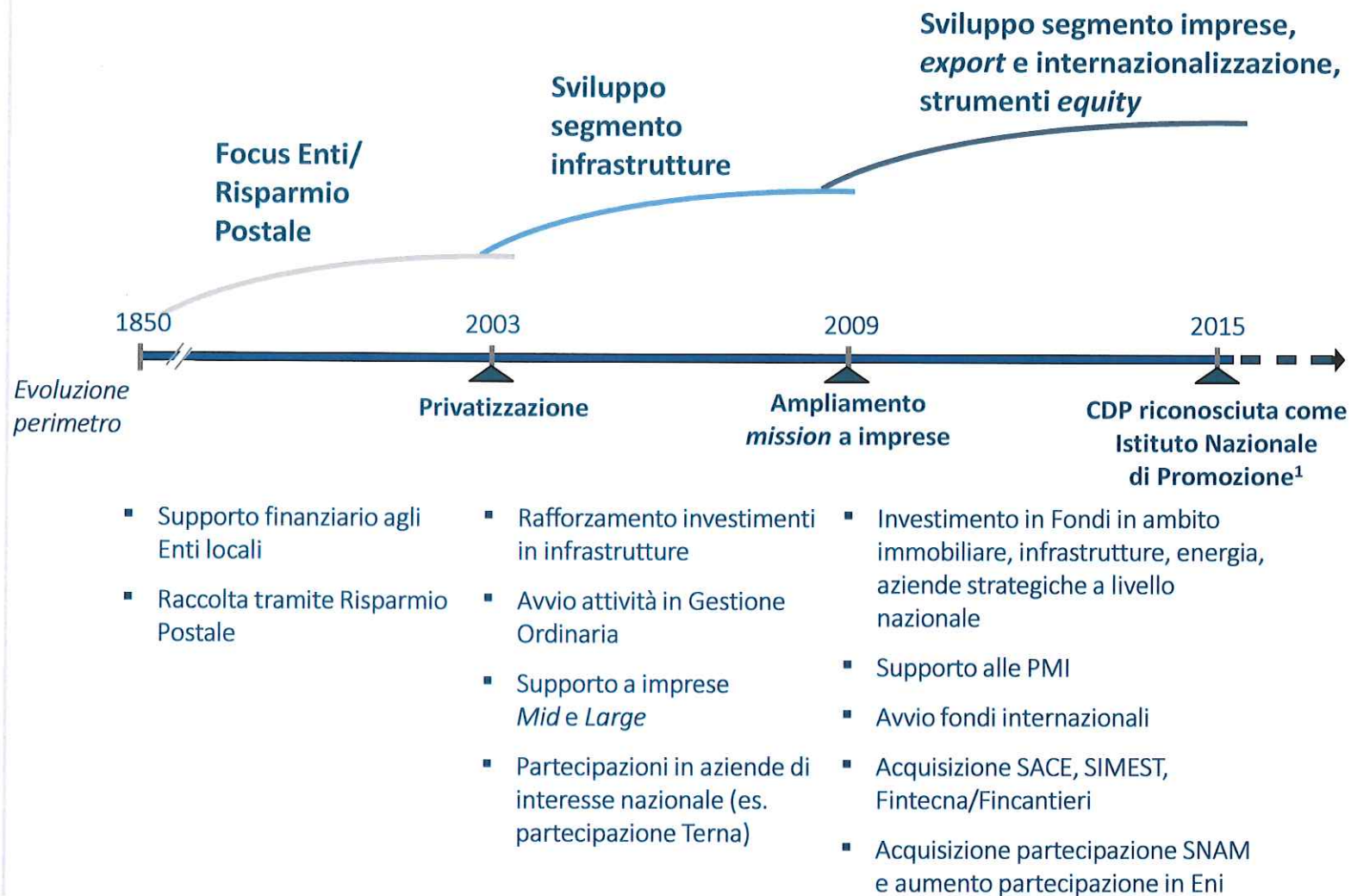
€320mld¹ di risparmio delle famiglie italiane con prodotti che garantiscono:

- **Sicurezza**
Capitale garantito lungo tutto l'orizzonte di investimento
- **Rendimento**
Tassi competitivi rispetto ad analoghe forme di investimento
- **Liquidabilità**
Immediata anche mediante opzione di rimborso anticipato (per BFP)

Ruolo di CDP > Supporto all'economia

	Descrizione	Numeri chiave
<p>CDP per l'economia >>></p> <p><i>Supporto all'economia secondo criteri di sostenibilità e di interesse pubblico</i></p>	<p>Finanziamento dello Stato e del Tesoro</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conto corrente di Tesoreria ▪ Titoli ▪ Gestione Buoni MEF 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ €190mld
	<p>Sostegno Government e P.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Public Finance</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Stock</i> di ~€80mld
	<p>Sostegno economia</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sviluppo imprese ▪ Export/internazionalizzazione ▪ Infrastrutture 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ~€26 mld di plafond ▪ ~€30 mld finanza/assicurazione¹ ▪ ~€20mld²
	<p>Long Term Equity</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interventi di rilevanza nazionale con orizzonte di lungo termine 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Stock</i> di ~€30mld di partecipazioni

Ruolo di CDP > Evoluzione





Piano Industriale CDP 2016-2020



Piano industriale > Gruppo CDP con DNA unico

Istituto di **PROMOZIONE**
con prospettiva d'intervento di
lungo periodo



CDP riconosciuta come **Istituto Nazionale di Promozione**
– «Stabilità» 2016 si candida ad avere la regia di

- Iniziative Piano Juncker
- Strumenti finanziari a valere su Fondi UE

Approccio di **SISTEMA**, anticiclico,
in risposta ai limiti del mercato

COMPLEMENTARIETÀ al sistema
finanziario canalizzando risorse
domestiche e internazionali

SOSTENIBILITÀ: Logiche di
investimento da «operatore di
mercato»

Valorizzazione del **TERRITORIO** e
attenzione alle tematiche sociali e
alla crescita sostenibile

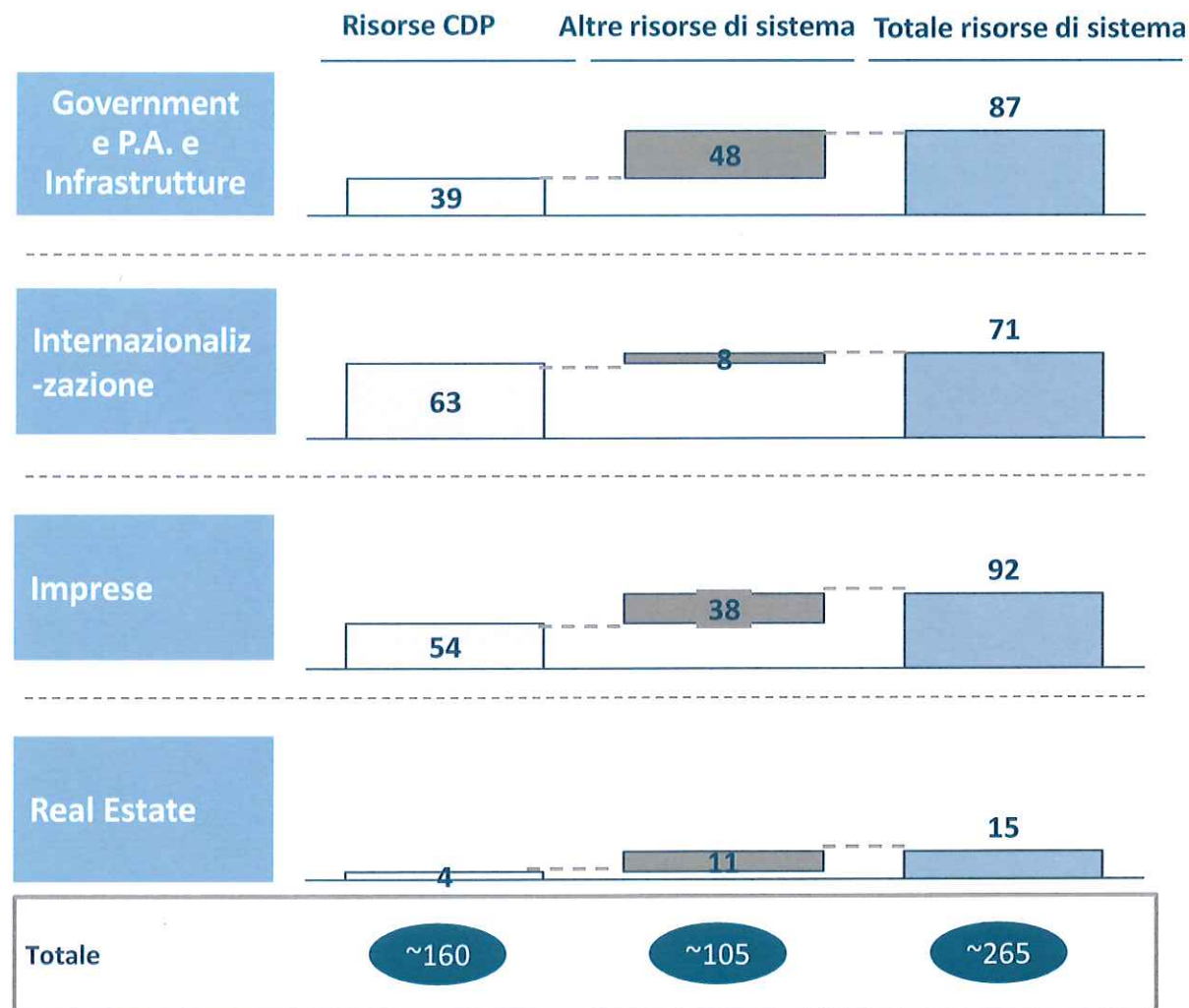
- «...la CDP ha la qualifica di **Istituto Nazionale di Promozione...**»
- «...CDP può impiegare le risorse della gestione separata... per contribuire a **realizzare gli obiettivi del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici...**»
- «...alla CDP e a società dalla stessa controllate possono essere affidati i compiti di **esecuzione degli strumenti finanziari** destinati dei Fondi SIE..., in forza di un **mandato della CE** oppure mediante affidamenti da parte dell'autorità di gestione...»

Piano industriale > Linee guida su 5 capisaldi

Supportare la **crescita economica del Paese** mobilitando **€160mld** di risorse e attivandone circa **€265mld** a livello di sistema

1 <i>Government e P.A. e infrastrutture</i>	2 <i>Internazionalizzazione</i>	3 <i>Imprese</i>	4 <i>Real Estate</i>
<p>Sostenere la capacità di investimento della P.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> Nuove modalità e maggiore vicinanza al territorio Cooperazione Internazionale <p>Contribuire a un «cambio di passo» nella realizzazione di infrastrutture</p> <ul style="list-style-type: none"> Infrastrutture di sistema e Partenariato Pubblico Privato Accesso al mercato dei capitali Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> Creazione di un unico presidio per supportare l'export e l'internazionalizzazione 	<p>Supportare le aziende italiane lungo tutto il ciclo di vita</p> <ul style="list-style-type: none"> Favorire nascita, innovazione e sviluppo filiere anche facilitando l'accesso al credito Accesso a capitale per la crescita Valorizzare asset di rilevanza nazionale 	<p>Valorizzazione immobili pubblici, Social housing e turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> Patrimonio strumentale della P.A. Social & affordable housing Progetti innovativi Asset turistici
<p>5 Investitori internazionali, Europa e territorio</p>		<ul style="list-style-type: none"> Canalizzazione di risorse di investitori istituzionali e dell'Unione Europea e rafforzamento della connessione con il territorio 	

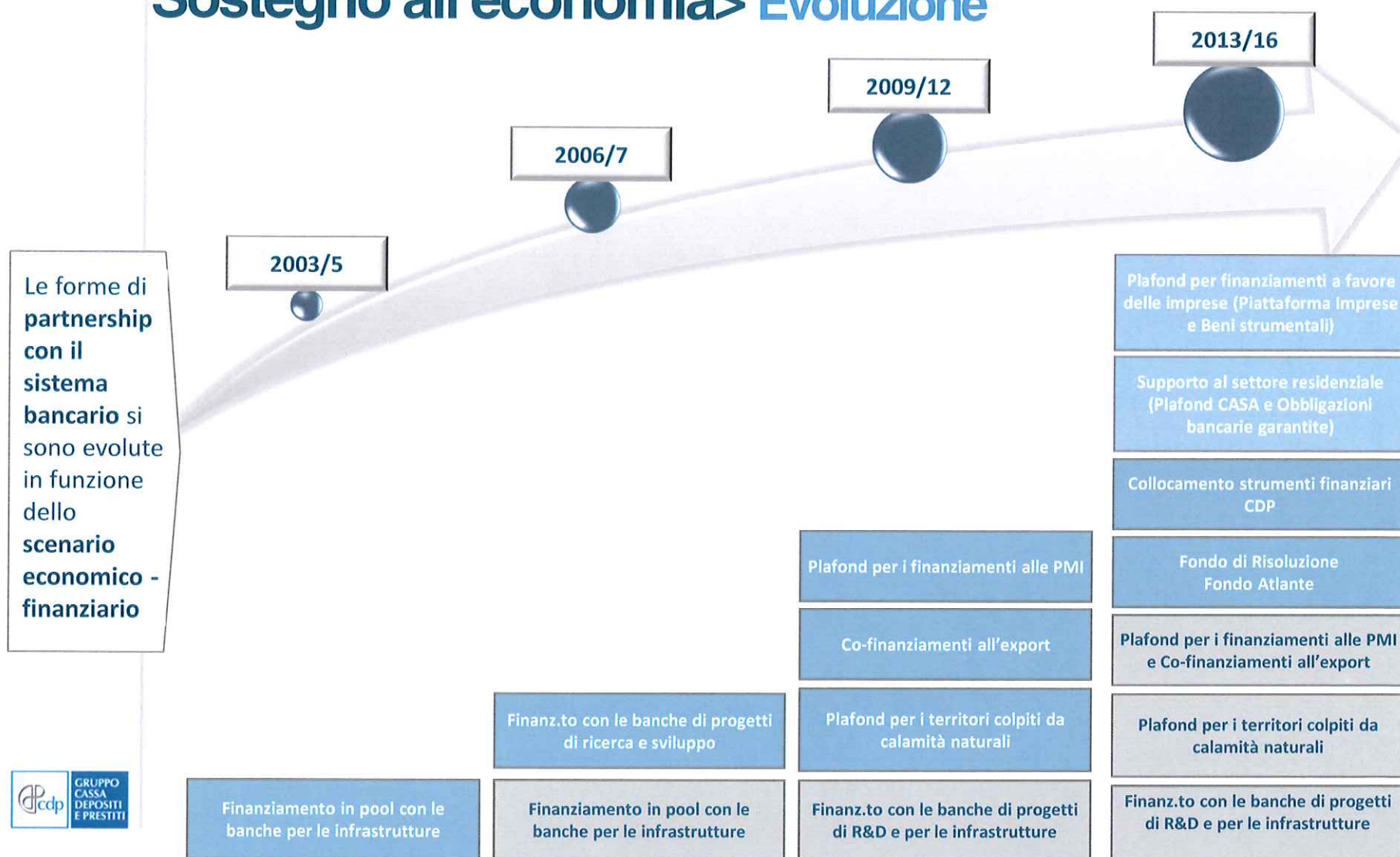
Piano industriale > Risorse mobilitate



Arco di piano 2016-2020, Miliardi di euro

***Focus: interventi a sostegno dell'economia
in partnership con il sistema bancario***

Sostegno all'economia > Evoluzione



Sostegno all'economia > Complementarietà e partnership con il sistema bancario



A > Supporto all'economia attraverso il sistema bancario

Dal 2009, CDP ha messo a disposizione, in sinergia con il sistema bancario, **71 €/mld** per supportare l'accesso al credito del sistema imprenditoriale, l'export e l'internazionalizzazione, l'ambiente e i territori colpiti da eventi sismici, nonché le famiglie per l'acquisto di immobili residenziali e per interventi di efficientamento energetico

Ambito	Iniziativa	Plafond	Totale ¹
1 Imprese	▪ Plafond PMI 2009	8	26
	▪ Nuovo Plafond PMI	8	
	▪ Piattaforma Imprese	10	
	- Plafond PMI	6	
	- Plafond MID	3,5	
	- Plafond Reti PMI	0,5	
2 Credito agevolato	▪ FRI-Fondo Rotativo Imprese	6	11
	▪ Plafond Beni Strumentali	5	
3 Immobili residenziali	▪ Plafond Casa	3	6
	▪ Acquisto OBG/RMBS	3	
4 Ambiente e Territorio	▪ Plafond Abruzzo	2	14
	▪ Plafond Sisma 2012	12	
5 Export	▪ Nuova operatività nell'export e internazionalizzazione		14
			71

1. I Plafond sono su riferibili a risorse CDP

2. Nota: le risorse per l'export e il FRI rappresentano la quota CDP in co-finanziamento con il sistema bancario cfr. punto B della slide presentazione

B > Operazioni in cofinanziamento con il sistema bancario

Operazioni in
cofinanziamento e
sottoscrizione
titoli/project

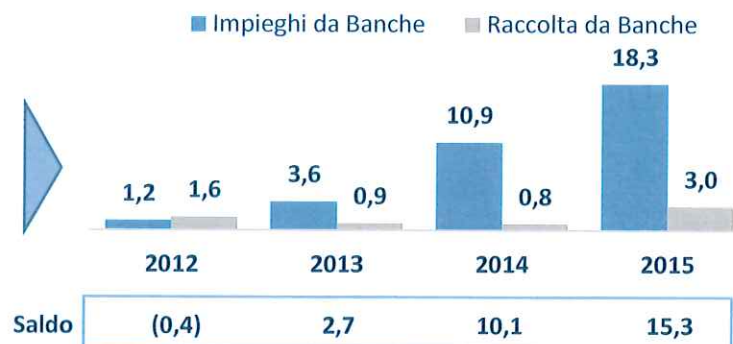
- CDP ha erogato finanziamenti e sottoscritto titoli a supporto della crescita in partnership con le banche per oltre €10mld
- A titolo esemplificativo, tra le principali opere finanziate con il sistema bancario:
 - per opere infrastrutturali e di interesse pubblico: Tangenziale Esterna Milano, Metro 4 e 5 (Milano), Strada dei Parchi, Aeroporto di Catania
 - per l'internazionalizzazione delle imprese: Salini, Ansaldo (costruzione della Metro di Lima), Tecnimont (complesso petrolchimico in Oman ORPIC)

Finanza e Raccolta

€/mld

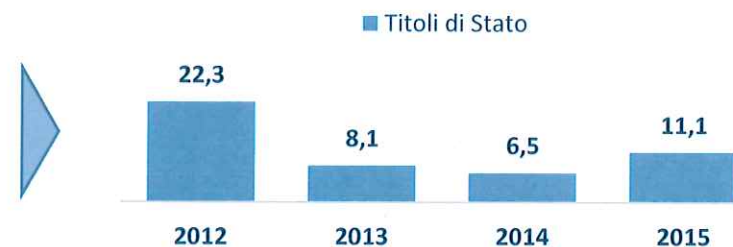
Pronti contro termine

- CDP ha acquisito il ruolo di controparte strategica delle banche per operazioni a breve termine sul mercato monetario



Titoli di Stato

- CDP ha operato in titoli di Stato con controparti bancarie



Depositi

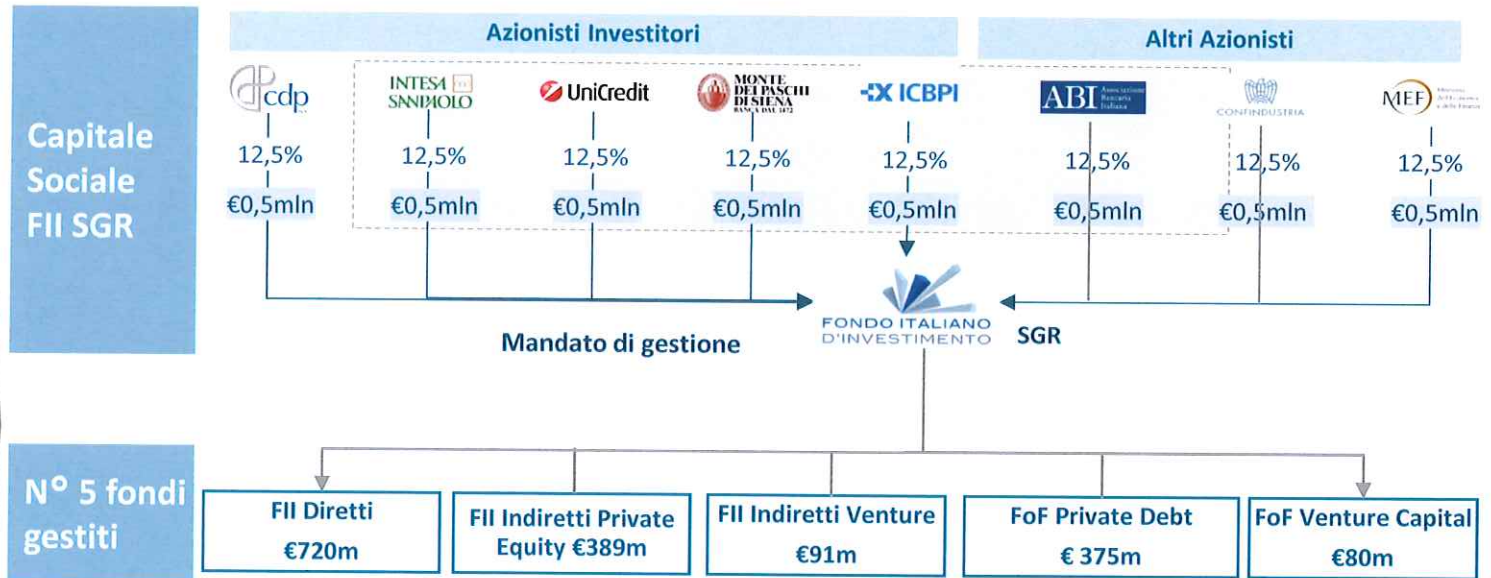
- CDP ha garantito liquidità stabile a breve termine alle banche italiane





► Long Term Equity con il sistema bancario: FII

Nell'ambito delle iniziative promosse da CDP via FII SGR per supportare le PMI e le startup innovative, il **sistema bancario e l'ABI** hanno sottoscritto impegni di investimento in equity per **complessivi € 1.007,5 mln** sostenendo i settori del private equity del venture capital e del **private debt** in Italia



E > Interventi a sostegno della stabilità del sistema bancario 1/2

Fondo Nazionale di Risoluzione

- **Concessione di una garanzia onerosa fino ad un massimo di pari a €1.650mln** in favore del Fondo Nazionale di Risoluzione
- Obiettivo dell'intervento di CDP è garantire il rimborso del debito acceso dal Fondo Nazionale di Risoluzione con alcune banche italiane nell'ambito di una operazione di intervento su 4 istituti di credito

Fondo Atlante

- **Investimento massimo pari a €500mln** (pari a circa il 12% del Fondo)
- Nessun ruolo di CDP né nella *governance* della SGR (i.e. Quaestio) - indipendente rispetto ai sottoscrittori delle quote - né nella gestione delle banche di cui il fondo dovesse acquisire il controllo
- CDP, quale quotista del Fondo Atlante, potrà proporre i suoi rappresentanti all'interno del Comitato degli Investitori che esprime pareri in merito alle decisioni di investimento della SGR per il Fondo ed è composto di 9 membri

E > Interventi a sostegno della stabilità del sistema bancario 2/2 - Focus su Atlante

Fondo Atlante:
Intervento da
market unit

- **La sottoscrizione da parte di CDP di una quota minoritaria del Fondo Atlante:**
 - L’iniziativa di CDP è conforme al criterio dell’“investitore privato”
 - Base volontaria del coinvolgimento delle banche e degli altri investitori, nel pieno rispetto dell’autonomia imprenditoriale dei soggetti coinvolti
 - CDP ha svolto approfondite analisi per valutare i costi e i benefici derivanti dal proprio intervento nel Fondo e il rendimento atteso dallo stesso
 - Partecipazione di CDP minoritaria e comunque inferiore agli investitori principali (alle medesime condizioni economiche di altri operatori privati di mercato)
 - Fondo gestito da una SGR indipendente

Senato della Repubblica Italiana
Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e sulla tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, alla risoluzione delle crisi e alla garanzia dei depositi europee

Roma, 28 luglio 2016

IL RUOLO DEI GIUDICI NEL MERCATO BANCARIO E FINANZIARIO
Marina Tavassi - Presidente Sezione Impresa del Tribunale di Milano

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito rivoltomi a partecipare a questa audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee.

In considerazione del mio ruolo di giudice e alla luce delle mie esperienze di giudice civile e penale, avendo percorso durante la mia carriera tutti i gradi di giudizio (in particolare come giudice di Tribunale per 13 anni, di Corte d'appello per ulteriori 14 anni, poi in Cassazione per cinque anni, prima al settore penale dell'economia e quindi alla I Sez. Civ., esperienze che hanno coinvolto il settore bancario e finanziario; ora e da sei anni Presidente della Sezione Impresa del Tribunale di Milano) credo che mio compito precipuo sia quello di riferire circa il ruolo rimesso ai giudici dall'ordinamento e circa le effettive aree di intervento dei giudici nel settore bancario e finanziario, soffermandomi su alcune delle problematiche che maggiormente impegnano la giurisprudenza nella tutela del consumatore, inteso come soggetto debole, rispetto al quale si deve registrare un'asimmetria di potere contrattuale, di informazione e di strumenti cognitivi in genere rispetto agli interlocutori del settore bancario, finanziario e dell'intermediazione.

Ritengo necessario premettere un breve esame dei testi normativi allo studio di codesta Spettabile Commissione con riferimento allo specifico tema.

L'istituzione di una Commissione d'inchiesta sulle condizioni del sistema bancario italiano e la tutela del risparmio è stata prevista da diversi disegni di legge (comunicati alla Presidenza sin dall'anno 2013) e da una proposta d'inchiesta parlamentare comunicata alla Presidenza il 19.2.2016.

La proposta di inchiesta parlamentare e tre degli undici d.d.l. hanno carattere generale.

Precisamente:

- **Proposta di inchiesta parlamentare "Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, con particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori"**, comunicata alla Presidenza il 19.2.2016, con lo scopo di a) valutare il funzionamento del sistema di erogazione del credito e di allocazione di prodotti finanziari presso i piccoli risparmiatori e gli investitori non istituzionali, b) verificare

l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e della gestione delle crisi bancarie, ed infine c) verificare – con riferimento al periodo 10.1.2000-31.12.2015 – l'efficacia dell'attività di vigilanza e l'attività degli organi di gestione degli istituti bancari coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto.

- **S.2160 “Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta sui fallimenti delle banche e delle assicurazioni nonché sulla cattiva gestione del sistema finanziario ad esse collegato”**, comunicato alla Presidenza il 9.12.2015, con lo scopo di a) accertare il reale ammontare delle risorse economiche, gravanti sui bilanci del settore pubblico allargato, destinate nello scorso ventennio al ripianamento dei costi delle varie vicende di patologia finanziaria che abbiano riguardato istituti creditizi e assicurativi, b) accertare i fatti e le ragioni per cui è stato abbandonato il consolidato divieto di partecipazioni azionarie delle banche nelle imprese e viceversa, e conseguentemente verificare gli effetti negativi prodotti dall’abrogazione di tale divieto, c) prevenire l’eventuale conflitto di interessi tra le funzioni della Banca d’Italia, quale Autorità di risoluzione nazionale designata, e l’apparato azionario che ne esprime la struttura di governo e ne influenza le linee di indirizzo gestionale. Al fine di impedire il ripetersi del fenomeno di cattiva gestione delle banche e delle assicurazioni, a tale Commissione d’inchiesta è inoltre riconosciuto il compito di formulare proposte i) in ordine all’adozione di nuovi strumenti di controllo e al ripristino del divieto di partecipazioni azionarie delle banche nelle imprese e viceversa, e ii) nell’ambito del nuovo sistema derivante dal recepimento della direttiva 2014/59/UE, in ordine al potenziamento del sistema dei controlli sui soggetti responsabili delle istituzioni creditizie e in ordine all’introduzione del principio in base al quale prima di ogni misura a carico dei depositanti, laddove siano emerse responsabilità e negligenze, siano determinate le modalità con cui applicare gli opportuni provvedimenti sanzionatori a carico degli amministratori dell’ente creditizio. Si prevede infine che la Commissione approfondisca altresì l’attività degli organi amministrativi e giudiziari dei Ministeri e delle forze di polizia e che, qualora emergano elementi rilevanti a fini disciplinari, possa riferirli e segnalarli all’organo competente per il seguito di competenza.
- **S. 2178 “Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, con particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori”**, comunicato alla Presidenza il 23.12.2015, con lo scopo di a) valutare il funzionamento del sistema di erogazione del credito e di allocazione di prodotti finanziari, soprattutto di quelli ad alto rischio, presso i piccoli risparmiatori e gli investitori non istituzionali, verificare l’adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e della gestione delle crisi bancarie, ed infine c) verificare – con riferimento al periodo 10.1.2000-31.12.2015 – l’efficacia dell’attività di vigilanza e l’attività degli organi di gestione degli istituti bancari coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto.
- **S. 2196 “Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul settore dell’intermediazione creditizia e finanziaria, nonché sul sistema bancario e sull’esercizio dell’attività di vigilanza”**, comunicato alla Presidenza il 14.1.2016, con lo scopo di accertare la struttura del sistema dell’intermediazione creditizia e finanziaria, la

struttura di *governance*, il profilo di rischio degli intermediari creditizi e finanziari, il rispetto della legislazione vigente in Italia, nell'Unione Europea e nei principali Paesi OCSE, l'efficacia e l'appropriatezza della vigilanza del sistema bancario e finanziario, i sistemi di promozione, sollecitazione e vendita alla platea dei risparmiatori dei prodotti finanziari ed infine l'esistenza di eventuali legami e rapporti tra banche e politica.

Quanto alla composizione di tali Commissioni, eccetto quella monocamerale prevista dalla proposta di inchiesta (20 senatori, tra cui viene nominato un presidente, due vicepresidenti e due segretari), tutte le altre proposte prevedono Commissioni bicamerali, costituite da 20 Senatori e 20 Deputati, tra i quali viene nominato un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

I restanti otto d.d.l. che prevedono l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sulle condizioni del sistema bancario italiano e la tutela del risparmio, sono invece a carattere "specifico", riguardando precise vicende bancarie.

Precisamente:

- **S. 624 "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto finanziario dell'istituto di credito Monte dei Paschi di Siena"**, comunicato alla Presidenza il 30.4.2013.
- **S. 895 "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'operato del Banco di Desio e della Brianza S.p.A."**, comunicato alla Presidenza il 27.6.2013.
- **S. 1020 "Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla crisi finanziaria che ha coinvolto la Banca Monte dei Paschi di Siena"**, comunicato alla Presidenza il 9.8.2013.
- **S. 2163 "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle vicende relative alla Cassa di risparmio di Ferrara S.p.A., alla Banca delle Marche S.p.A., alla Banca popolare dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa e alla Cassa di risparmio della provincia di Chieti S.p.A., e sulle loro ripercussioni sul sistema bancario italiano"**, comunicato alla Presidenza il 14.12.2015.
- **S. 2175 "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta in merito alle regole e ai controlli sul sistema creditizio e finanziario italiano e alle garanzie a tutela dei risparmiatori, anche in relazione agli effetti derivanti dall'entrata in vigore del decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, sulle vicende relative alla Cassa di risparmio di Ferrara S.p.A., alla Banca delle Marche S.p.A., alla Banca dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa e alla Cassa di risparmio della provincia di Chieti S.p.a."**, comunicato alla Presidenza il 16.12.2015.
- **S. 2187 "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause del dissesto della Cassa di risparmio di Ferrara S.p.A., della Banca delle Marche S.p.A., della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa e della Cassa di risparmio della provincia di Chieti S.p.A."**, comunicato alla Presidenza il 7.1.2016.
- **S. 2197 "Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sui casi riguardanti la Banca popolare di Spoleto S.p.A., il Banco di Desio e della Brianza S.p.A., la Banca popolare di Vicenza – Società cooperativa, la Banca delle Marche S.p.A., la Cassa di risparmio di Ferrara S.p.A., la Banca popolare dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa e la Cassa di risparmio della provincia di Chieti S.p.A.,**

nonché sulle eventuali responsabilità della Banca d'Italia", comunicato alla Presidenza il 14.1.2016.

- **S. 2202 "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario"** relativamente alla Cassa di risparmio di Ferrara S.p.A., alla Banca delle Marche S.p.A., alla Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa e alla Cassa di risparmio della provincia di Chieti S.p.A., comunicato alla Presidenza il 14.1.2016.

Lo scopo è quello di accertare cause ed eventuali responsabilità relative alla crisi finanziaria, al dissesto o comunque alla gestione economico-finanziaria, con riferimento a specifiche vicende che hanno visto coinvolti determinati istituti bancari.

Più precisamente, ci si pone l'obiettivo di a) verificare le eventuali responsabilità degli organi deputati alla vigilanza ed al controllo, ivi comprese la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), nonché le responsabilità di ordine politico e amministrativo, b) accertare la correttezza e la tempestività delle comunicazioni ad azionisti, obbligazionisti e correntisti, sia da parte degli istituti bancari, sia da parte degli organi di vigilanza e controllo, c) verificare la correttezza dell'attività e dell'operato degli istituti bancari, analizzando approfonditamente le operazioni finanziarie compiute dagli stessi ed accertando le responsabilità e gli eventuali elementi di dolo nel comportamento dei consigli di amministrazione, dei direttori generali e dei revisori dei conti, nonché delle società di certificazione che hanno attestato la regolarità dei bilanci delle banche, d) verificare le responsabilità nel caso in cui siano accertate omesse funzioni di vigilanza, con particolare riferimento al mancato esercizio di poteri di prevenzione, di controllo e sanzione che l'ordinamento prevede, e) verificare il rispetto dei doveri di vigilanza sulla trasparenza del sistema bancario, nonché l'applicazione e la congruità della normativa vigente in materia, segnalando le criticità emerse ed indicando altresì le misure più adeguate ad evitare il ripetersi di tali fenomeni, f) accertare e valutare la congruità della normativa vigente in materia di istituti bancari e fondazioni bancarie, nonché della normativa in materia di risparmio e della conseguente azione dei pubblici poteri nel garantire la tutela di depositanti ed investitori, formulando altresì le proposte di carattere legislativo più idonee, g) verificare le modalità di selezione ed i criteri di nomina degli amministratori delle banche in questione e la loro eventuale responsabilità nei confronti dei risparmiatori riguardo alla violazione degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24.2.1998 n. 58, h) verificare se attualmente sussistano situazioni di rischio nel sistema bancario italiano, palesi o potenziali, che possano risolversi in fallimenti o comunque in danni per gli investitori italiani, accertando anche se, ed eventualmente in quale misura, pratiche di speculazione finanziaria siano in uso presso istituti bancari e quali possano essere, anche in base alle risultanze della Banca d'Italia, le conseguenze del loro esercizio sulla stabilità del sistema bancario italiano.

Quanto alla composizione di tali Commissioni, i menzionati d.d.l. prevedono la presenza di 20 Senatori e 20 Deputati (eccetto S. 1020 ed S.2187 che prevedono 15 Senatori e 15 Deputati ed S.2163 e S.2197 che prevedono 10 Senatori e 10 Deputati), tra i quali viene nominato un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

I d.d.l. descrivono poi – in modo pressoché parallelo – un’attività di indagine con gli stessi poteri e le medesime limitazioni dell’autorità giudiziaria, precisando come l’attività e il funzionamento della Commissione vengano disciplinati da un regolamento interno. La norma è in attuazione dell’art. 82 Cost. il quale prevede l’istituzione di Commissioni di inchiesta formate in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi, con l’indicazione che la Commissione possa procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell’autorità giudiziaria.

Alla Commissione viene riconosciuto il potere di chiedere copie di atti e documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso presso l’autorità giudiziaria o altri organi inquirenti sulle materie oggetto dell’inchiesta. L’Autorità giudiziaria può opporre (momentaneo) diniego motivato solo sulla base di inderogabili esigenze di segreto istruttorio; non può invece essere opposto il segreto professionale, bancario, d’ufficio o di Stato. È invece sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell’ambito del mandato.

La Commissione può richiedere anche tramite sopralluogo copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari svolte in Italia sulle materie oggetto di inchiesta.

La Commissione può inoltre richiedere documenti anche direttamente agli istituti di intermediazione creditizia e finanziaria, nonché agli organi di vigilanza degli enti creditizi, nazionali e sovranazionali.

La Commissione stabilisce quali atti e documenti non debbano essere divulgati, essendo comunque tutti i membri della Commissione stessa tenuti all’obbligo del segreto per tutto ciò che riguarda atti e documenti acquisiti al procedimento d’inchiesta.

La Commissione può opporre motivatamente all’autorità giudiziaria il vincolo del segreto funzionale che abbia apposto ad atti e documenti.

La Commissione può inoltre avvalersi dell’opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di tutte le collaborazioni ritenute opportune, procedendo altresì con audizioni a testimonianza ai sensi degli artt. 366 (rifiuto di uffici legalmente dovuti dinanzi all’autorità giudiziaria) e 372 (falsa testimonianza) c.p..

Fra i poteri così menzionati appaiono particolarmente incisivi il potere di disporre sopralluoghi autonomi, ancorché finalizzati alla richiesta di atti e documenti, e quello di opporre ad eventuali richieste dell’autorità giudiziaria il vincolo del segreto apposto dalla medesima Commissione, temperato dalla necessità di una motivazione, tanto più ove si osservi che l’analogo potere rimesso all’autorità giudiziaria ha per espressa previsione una durata temporanea, solo fino alla conclusione della fase istruttoria e per le esigenze proprie di tali indagini. Sembra invece che il vincolo del segreto funzionale, che la Commissione ritenga di apporre ad atti e documenti, non abbia limiti temporali e possa quindi essere un divieto di accesso definitivo anche nei confronti della magistratura.

Non ritengo di dover entrare nel merito della scelta di istituire una Commissione di controllo su istituzioni di per sé autonome e indipendenti in quanto si tratta di scelte di carattere politico determinate dall’urgenza di intervenire nelle recenti vicende di alcuni istituti bancari, ma piuttosto di attenermi a riferire nell’ambito del ruolo che mi è proprio, auspicando di poter offrire in tal modo un qualche contributo ai lavori della Commissione.

2. Le possibili azioni in sede giudiziaria, azioni individuali e azioni di classe

Affrontando il tema del ruolo assegnato al giudice civile nell'ordinamento, è noto come il legislatore comunitario e nazionale sia intervenuto ripetutamente con indicazioni normative che hanno cercato di colmare il *gap* informativo esistente fra i proponenti (le banche e gli intermediari finanziari) ed i consumatori (i clienti e quanti entrino in contatto con il sistema bancario e finanziario) imponendo agli operatori professionisti (in tale accezione comprendendo anche le imprese del settore) regole di informazione, trasparenza e chiarezza, e regole di carattere sostanziale circa i possibili contenuti delle negoziazioni, tese a tutelare la posizione dei consumatori. Tuttavia, le recenti vicende del settore, purtroppo verificatesi con una certa ricorrenza e con conseguenze drammatiche per i consumatori, hanno dimostrato come gli attuali strumenti di controllo e di ristoro non siano sufficienti a prevenire efficacemente i fenomeni negativi registrati, ma intervengano piuttosto *ex post* con misure restitutive e risarcitorie che spesso appaiono parimenti insufficienti o quantomeno non del tutto adeguate.

Va ancora osservato come l'intervento dei giudici civili sia sollecitato per iniziativa dei singoli soggetti (consumatori e utenti), che si ritengano vittime di ingiustizie ed abusi, con azioni tecnicamente qualificate di indebito (di tipo restitutorio di quanto indebitamente percepito da banche ed intermediari) oppure di tipo risarcitorio (per i danni subiti dal consumatore quale effetto delle dedotte ingiuste imposizioni o dei dedotti abusi) oppure cumulativamente proponendo domande di tipo restitutorio e domande di tipo risarcitorio. Solitamente queste azioni vengono instaurate come azioni individuali.

Vi è tuttavia un'altra possibilità di accesso alla giustizia che nel nostro sistema non risulta essere ancora molto praticata: si tratta dell'azione di classe o comunque delle azioni collettive (distinte in azioni rappresentative e azioni di classe).

Tali meccanismi di azioni allo stato attuale non hanno offerto risposta ad obiettivi reali di snellimento del carico del contenzioso presso le sedi giudiziarie, né all'obiettivo di mettere a disposizione del consumatore o di categorie di consumatori una risposta di giustizia più agevole, più rapida ed efficace.

E' vero che, a fronte dell'accertamento di un fatto plurioffensivo, tutti i danneggiati potrebbero giovare dello strumento di un'azione collettiva, richiedendo il risarcimento e confluendo tutti nell'unica ed unitaria iniziativa giudiziale, con l'effetto di evitare di promuovere un numero elevato di cause seriali e ripetitive, le cui sorti, affidate a giudici diversi, potrebbero non essere uguali, ma anzi diverse per tempi di decisione e per conclusioni raggiunte.

In altri termini, a fronte di un comportamento ritenuto dannoso per la "classe", l'azione collettiva deve essere una soltanto, per evitare lo stillicidio di iniziative giudiziarie, per deflazionare il contenzioso e per dare una risposta certa ed uniforme a tutti gli interessati.

L'azione di classe, disciplinata dall'articolo 140-bis del Codice del Consumo (D.Lgs. n. 206 del 2005), effettivamente operativa dall'agosto 2010, può essere promossa dai consumatori e dagli utenti che abbiano subito un danno derivante dalla lesione di una situazione soggettiva omogenea (inizialmente il testo normativo richiedeva l'identità delle posizioni, ora solo l'omogeneità; infatti, la legge n. 27/2012, entrata in vigore nel settembre 2012, ha sostituito l'indicazione della c.d. comunità, in inglese *communality*, riferita a "identici diritti", con quella di "diritti omogenei", così ampliando la platea dei possibili consumatori legittimati a promuovere l'azione) nei confronti della medesima impresa, ove siano ravvisabili, fra l'altro, pratiche commerciali scorrette o comportamenti anticoncorrenziali, quando siano lesi i diritti di una pluralità di

consumatori o di utenti. La legittimazione spetta ai consumatori e utenti, singoli o associati, che possono agire di propria iniziativa, con l'assistenza di un avvocato, o dando mandato ad un'associazione di consumatori o di utenti, riconosciuta ai sensi dell'art. 139 del medesimo Codice del Consumo. Tutte le persone che si trovino nell'analogia situazione di pregiudizio del promotore (appunto in situazione di omogeneità) possono aderire all'azione da lui esercitata senza doversi rivolgere ad un difensore. In tal modo possono beneficiare dei rimedi concessi a chi abbia agito in giudizio avanti al tribunale e sia risultato vittorioso anche tutti i soggetti lesi nei medesimi diritti, i quali, tuttavia, non hanno voluto in via autonoma promuovere la causa per motivi economici o per altre ragioni. La sentenza pronunciata all'esito del giudizio fa stato solo nei confronti degli aderenti, e ciò anche nel caso in cui la domanda sia stata rigettata. Il danno di cui si lamenta la lesione può discendere da responsabilità contrattuale ovvero da responsabilità extracontrattuale, derivante da prodotti commerciali difettosi o pericolosi ovvero, come si è detto e come meglio rileva per il tema specifico, da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti contrari alle norme sulla concorrenza.

L'azione va distinta dall'azione promossa direttamente (e non su mandato del singolo) dalle associazioni rappresentative a norma dell'art. 140 del Cod. Consumo (le azioni collettive rappresentative propriamente dette), azione che è diversamente disciplinata dalla citata norma ma che pure potrebbe utilmente essere intrapresa in caso di violazione degli interessi collettivi dei consumatori derivanti da pratiche commerciali scorrette, anche delle banche o degli operatori finanziari.

Nell'azione di classe di cui all'art. 140 bis Cod. Consumo, dopo il vaglio di ammissibilità e non manifesta infondatezza dell'azione, ove la domanda sia accolta, il tribunale liquida le somme dovute o stabilisce un criterio omogeneo di calcolo per la successiva liquidazione. La sentenza diviene esecutiva decorsi centottanta giorni dalla pubblicazione. In caso di accoglimento della domanda, il giudice assegna alle parti un termine, non superiore a 90 giorni per addivenire ad un accordo sulla liquidazione del danno, potendo in tal fase rilevare il ruolo di ABF e della Camera di conciliazione ed arbitrato presso la Consob, eventualmente tramite il Fondo interbancario e il Fondo di solidarietà. Il processo verbale dell'accordo, sottoscritto dalle parti e dal giudice, costituisce titolo esecutivo. Scaduto il termine senza che l'accordo sia stato raggiunto, il giudice, su istanza di almeno una delle parti, liquida le somme dovute ai singoli aderenti.

Finora in Italia nel settore bancario ci sono state solo 5 azioni di classe, su un totale di 58 azioni registrate su tutto il territorio nazionale nei diversi settori; solo in 3 casi si è pervenuti alla decisione di accoglimento.

Tornando alle azioni individuali finora proposte, ma con un occhio in prospettiva ai settori di possibili future azioni di classe o collettive, può ricordarsi che tra le tipologie più frequenti del contenzioso civilistico si collocano:

- contestazioni del correntista in ordine alle poste debitorie annotate in conto dalla banca a titolo di anatocismo, interessi ultralegali, commissioni, valute fittizie, ecc., di cui spesso è contestato l'effetto usurario; dette contestazioni, estese all'intera durata del rapporto di conto corrente, vengono svolte per lo più in replica alla pretesa di pagamento del saldo debitorio azionata dalla banca in sede monitoria (viene opposto circa il 20% del totale dei decreti ingiuntivi emessi su istanza di banche, circa 3500/4000 annui all'interno dell'intero Tribunale di Milano). Sono peraltro in aumento le azioni autonome del correntista che chiede restituzione di somme che

asserisce illegittimamente annotate a debito. Il succedersi di riforme normative (da ultimo D.L.29/12, L.62/12, Del. Cicr - Com. Intermin. per il Credito ed il Risparmio, 30.6.12, L.147/13, DL 91/14, L.116/14), spesso frammentarie e di non chiara comprensione quanto a contenuto e regime transitorio, alimentano contenzioso nuovo anche con riferimento a rapporti di vecchia data, incidendo anche su giudizi in corso e rallentando il formarsi di orientamenti giurisprudenziali consolidati che avrebbero portata deflativa (e che costantemente vengono sottoposti a revisione). La verifica contabile rimessa a CTU (tanto più complessa quanto più esteso sia stato il rapporto contrattuale con la banca in termini di tempo e numero di conti) richiede preliminarmente la risoluzione da parte del giudice delle svariate problematiche giuridiche sottese alla contestazione di usura o di invalidità delle singole poste debitorie annotate in conto dalla banca (che potranno essere espunte solo se invalide). Presso la sezione specializzata del Tribunale di Milano si ricerca una costante condivisione delle problematiche più ricorrenti, onde pervenire a soluzioni possibilmente comuni in merito agli ambiti di validità o meno dell'operato negoziale della banca, così da poter individuare termini univoci del quesito al CTU contabile, ed evitare quesiti alternativi a volte opposti (espungere e non espungere poste contabili), destinati ad aumentare tempi e costi della verifica, alimentando ancor più la conflittualità tra le parti;

- contestazioni inerenti contratti di mutuo, su *an e/o quantum*; nei contratti di finanziamento bancario o mutuo fondiario le controversie coinvolgono o la misura del tasso d'interesse, o la metodologia di conteggio o ammortamento, asseritamente difforme dal pattuito o produttivo di effetti non consentiti o usurari (frequenti da ultimo le contestazioni sul c.d. ammortamento alla francese, metodologia usata nei finanziamenti a rimborso rateale);
- contestazioni inerenti la regolarità o meno delle segnalazioni che gli intermediari creditizi trasmettono a banche dati (istituzionali o private) circa il merito creditizio del debitore; utile strumento di conoscenza per chi concede credito, può arrecare grave danno al soggetto che sia stato erroneamente segnalato come "cattivo pagatore"; in questo ambito sono comprensibilmente frequenti soprattutto i ricorsi d'urgenza, ex art. 700 c.p.c., volti a inibire o a revocare segnalazioni asseritamente arbitrarie, e particolarmente delicato è l'intervento del giudice che, sulla base di un mero *fumus*, emette una pronuncia anticipatoria di fatto definitiva (i tempi di un giudizio ordinario vanificherebbero la portata di una decisione finale di revoca della segnalazione, che nelle more avrebbe arrecato grave danno);
- contestazioni inerenti validità ed efficacia di fideiussioni bancarie: il ruolo delle banche come garanti è sempre più frequente, venendo spesso posto come condizione dal committente per accedere a contratti di appalto o di compravendita, e garantirsi la restituzione del prezzo pagato ove l'opera sia male eseguita o la fornitura viziata; in ambito internazionale è sempre più frequente che committenti esteri chiedano una fideiussione presso banca del proprio Stato, che a sua volta chiede una controgaranzia alla banca dello Stato del fornitore; alle problematiche giuridiche legate alla validità ed efficacia della fideiussione, si aggiungono le problematiche legate alla normativa applicabile e alla conoscibilità e comprensione delle normative estere. Anche in questo settore sono particolarmente frequenti le richieste in via d'urgenza di inibitoria dell'escussione della garanzia, svolte dal fornitore che rappresenta la minaccia incombente del committente di escussione della garanzia per inadempimenti, dall'uno asseriti e dall'altro contestati; si richiedono provvedimenti immediati, *inaudita altera parte*, per inibire pagamenti di garanzie anche per decine/centinaia di milioni di euro (che l'istante teme poi di dover restituire

alla banca da cui si è fatto garantire); con elevato impegno decisionale in tali ambiti cautelari, per l'incidenza di pronunce anticipatorie che molto spesso sono di tale portata finanziaria da coinvolgere la stessa tenuta della società istante, ancor più nell'attuale momento di crisi economica;

- la ripresa del procedimento di mediazione come condizione di procedibilità per le cause bancarie non sembra allo stato avere prodotto efficaci effetti deflattivi; come si è già detto la complessità giuridica e tecnico-contabile di dette cause induce le parti a privilegiare l'intervento del giudice e/o una verifica contabile, soprattutto se impostata dal giudice all'esito di una preliminare valutazione di fondatezza o meno delle contestazioni svolte; la transazione a volte interviene in corso di CTU, ancorché sia spesso vanificata dalle difficoltà finanziarie del correntista/cliente, che non è comunque nelle condizioni di pagare il saldo debitorio di conto, pur fortemente ridotto in esito alla verifica contabile.

Presso il Tribunale di Milano (non solo in ambito bancario ma più in generale in tutto il contenzioso civile) si sta verificando la possibilità di accedere alla mediazione delegata, e ciò in particolare per quei casi in cui la preliminare valutazione del giudice consenta di ipotizzare, da un lato, un abbattimento del saldo debitorio preteso dalla banca (eventualmente sulla base di un quesito peritale già formalizzato o dell'indicazione più sommaria dei criteri e ambiti d'indagine) e, dall'altro, la possibilità economico-patrimoniale del cliente di rientro almeno parziale dalla sua posizione debitoria.

3. Elementi caratterizzanti le controversie bancarie e finanziarie

Occupandosi dei fattori che hanno caratterizzato in questi anni l'attività dei giudici nello specifico settore, si premette che il riferimento è fatto alla luce delle esperienze maturate presso un osservatorio privilegiato sul territorio per quantità e qualità del contenzioso in materia economica, quale è il Distretto di Milano.

Dalla relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno giudiziario 2015 presso la Corte d'Appello di Milano, facendo riferimento ai dati del contenzioso radicato presso la Sez. 6° civile (sezione specializzata nell'ambito del tribunale milanese per la materia bancaria e finanziaria), si coglie il progressivo costante aumento delle cause bancarie, per effetto del protratto periodo di crisi economico-finanziaria del Paese e della conseguente difficoltà di molte imprese di rientrare dal finanziamento bancario, nelle svariate forme di sua concessione. Tale contenzioso è alimentato da interventi normativi succedutisi nel tempo, di non agevole coordinamento tra di loro, e da persistenti difformità interpretative a livello nazionale su temi chiave (tassi di mora, criteri di verifica usura, ecc.). La legge di riforma dell'art.120 Tub (L.147/13), che ha inteso abolire l'anatocismo, ha dato vita a interpretazioni contrastanti in punto decorrenza ed efficacia di simile abolizione.

Il contenzioso finanziario rimane una percentuale significativa del contenzioso, nell'esperienza milanese (intorno al 10%), trattandosi di controversie di estrema complessità, tali da assorbire gran parte dell'impegno di studio e concentrazione dei giudici della sezione dedicata a tale tipologia di contenzioso (la 6° Sez. Civ.).

In particolare ha ripreso vigore il contenzioso finanziario sul tema dei derivati (*interest rate swap, forward, futures, opzioni*, ecc.), relativamente al quale le contestazioni si incentrano sulla portata speculativa del prodotto, sulla sua struttura complessa, ovvero su scenari di andamento del mercato non conosciuti né conoscibili dal cliente ma solo dalla banca, contenzioso che

richiede di addentrarsi nella comprensione non solo delle normative regolamentari, ma degli stessi meccanismi di operatività del mercato finanziario, rimessi a competenze statistiche e matematiche estranee alla preparazione giuridica ed affrontabili con l'ausilio di esperti nel corso delle CTU.

Si deve poi registrare un tendenziale aumento della complessità del contenzioso finanziario, che si sta muovendo anche al di fuori della controversia tra il singolo investitore e l'intermediario, venendo sempre più a coinvolgere i rapporti tra gli intermediari ed altri protagonisti del mondo finanziario (emittenti italiane o estere, imprese d'investimento, SIM/SICAV, organismi d'investimento collettivo - OICR, società di gestione del risparmio in ambito nazionale o estero - SGR, società di *rating*, società di revisione, autorità di vigilanza italiane o estere, quali Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP ora IVASS), con una dimensione che coinvolge temi nuovi e poco percorsi dalla giurisprudenza.

In un ambito ad alto rischio, come l'acquisto di un prodotto finanziario, la progressiva attenzione del legislatore nazionale, internazionale, comunitario, è volta da decenni all'individuazione di stringenti regole idonee a porre l'investitore nella condizione di comprendere e valutare il rischio cui va incontro, e di poterlo quindi consapevolmente parametrare rispetto alla personale propensione al rischio. Molte controversie, infatti, si riconducono a contestazioni inerenti il processo di presentazione al singolo o al pubblico di un dato prodotto finanziario e il momento decisionale di acquisto da parte dell'investitore; dovrà accertarsi che l'emittente, ovvero l'intermediario che distribuisce o promuove il prodotto finanziario, abbia assolto all'obbligo di informare adeguatamente l'investitore dei rischi che va ad affrontare, rischi (anche di perdita del capitale) destinati a ricadere sull'investitore, ma che potranno essere risarciti dall'intermediario che non provi di avere assolto adeguatamente a detti obblighi informativi.

La complessità della materia è ascrivibile a molteplici ragioni:

- trovano applicazione normative italiane e comunitarie (nonché normative estere, se il prodotto finanziario proviene da emittenti esteri) di primo livello (legislative o codicistiche) o di secondo livello (regolamentari), non sempre di agevole coordinamento tra di loro e soprattutto in costante divenire, sovrapponendosi riforme nazionali o sovranazionali e rincorrendosi adeguamenti regolamentari (e relativi problemi di regime transitorio);
- gli stessi prodotti finanziari sono in continua evoluzione e trasformazione (nonché oggetto di successivi interventi normativi e regolamentari). In via di esaurimento è il massiccio contenzioso che dal 2008/2009 aveva ad oggetto prevalentemente emissioni obbligazionarie di società italiane andate in default (Parmalat, Cirio, ecc.) o di Stati Esteri (Argentina), per omesse informazioni circa la speculatività del titolo proveniente da emittenti prossime al *default*; più di recente, controversie analoghe si sono spostate su emissioni obbligazionarie di banche estere, come Lehman Brothers, Landsbanki, ed altre, coinvolte nella crisi dei mutui sub-prime o nella truffa Bernard Madoff, controversie di nuova complessità anche se numericamente inferiori. Dal 2010 in avanti e con intensità e portata sempre maggiore, ulteriori contestazioni sono riferite a prodotti dalla struttura estremamente complessa (derivati, *forward*, *futures*, opzioni, *interest rate swap*, polizze *unit* e *index linked*, ecc.), relativamente ai quali la verifica di correttezza del flusso informativo richiede un'adeguata preliminare conoscenza del prodotto e della sua dinamica di offerta e rendimento sul mercato, assolutamente non agevole per il giudice (tendenzialmente estraneo a tali competenze), ma indispensabile anche soltanto per accedere proficuamente a una consulenza finanziaria o all'audizione di un teste (formulare un quesito peritale o una domanda, e

comprenderne la risposta, richiede di orientarsi in un glossario tecnico, con espressioni come arbitraggio, correlazione, effetto leva, *cap*, *floor*, margini, *far value*, ecc.); ciò ha comportato il sorgere di un gruppo di giudici (come avviene presso le sezioni specializzate dei Tribunali di maggiori dimensioni) che ha acquisito con il tempo una competenza specialistica nel settore economico-bancario-finanziario, che non appartiene ai giudici c.d. generalisti e che non è facile raggiungere in sedi giudiziarie dove il contenzioso in materia è limitato.

- il rapporto contenzioso può esplicarsi sia tra il singolo investitore e l'intermediario che ha venduto o proposto il prodotto (per lo più una banca), sia coinvolgere altri protagonisti del mondo finanziario italiano o estero, quali gli enti emittenti, le imprese d'investimento, anche comunitarie o extracomunitarie (SIM/SICAV), gli organismi d'investimento collettivo (OICR), le società di gestione del risparmio in ambito nazionale o estero (SGR), le società di rating, le società di revisione, le autorità di vigilanza italiane o estere (Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP, ora IVASS); la contestazione si estende al coinvolgimento colposo o doloso di organi che sarebbero deputati al controllo su scala nazionale o internazionale, con ambiti di istruttoria sempre più ampi e complessi e con richieste risarcitorie ovviamente imponenti; la presenza di più parti nel giudizio (con domande che talvolta coinvolgono la responsabilità diretta degli amministratori) ne accresce la complessità della trattazione, anche per l'insorgenza di problemi di legittimazione, competenza, giurisdizione, normativa applicabile;
- tra gli argomenti del contenzioso si pongono anche le condotte truffaldine di promotori finanziari (talvolta, protrattesi per anni con difficoltà di ricostruzione dei vari passaggi di denaro, sembrano anche favorite dall'iniziale interesse dell'investitore a ricercare modalità poco trasparenti d'investimento di redditi non ufficiali), condotte per le quali è normativamente prevista la responsabilità oggettiva della banca cui fa capo il promotore, qualora sia provato un collegamento tra l'operato illecito e il suo ruolo professionale;
- gli importi in discussione nelle cause finanziarie (*petitum* restitutorio o risarcitorio) possono arrivare a decine o centinaia di milioni di euro, con effetti di rilievo della pronuncia non solo per il singolo investitore ma per gli stessi intermediari coinvolti;
- benché il dato quantitativo dei procedimenti finanziari possa dirsi contenuto (ad esempio a Milano nell'ordine del 10% del carico della Sezione sesta del Tribunale), tali cause assorbono una gran parte dell'impegno di studio e concentrazione dei giudici della sezione, e hanno indubbia rilevanza esterna in termini di incidenza economica; con decorrenza 6.7.09 (abrogato il rito collegiale di cui al D.L.vo n. 5/03) le cause finanziarie seguono il rito ordinario e quindi appartengono alla competenza del giudice singolo (monocratico); la complessità della materia e la rilevanza delle decisioni hanno suggerito confronti estesi a tutti i giudici della sezione anche in relazione ad una singola causa, sia per l'indubbio interesse delle questioni all'esame, sia per il possibile ripetersi delle medesime problematiche in altre cause e quindi nell'ottica di un'uniformità delle decisioni, sia per un maggiore approfondimento dei vari aspetti in discussione (dovendosi tuttavia sempre rimettere al giudice monocratico ogni valutazione conclusiva).

Spesso in queste materie vengono proposti procedimenti cautelari *ante causam*, anche se difficilmente si tratta di istanze di sequestro conservativo, dal momento che i soggetti convenuti sono intermediari finanziariamente solidi, nei cui confronti difficilmente è ipotizzabile un pericolo di depauperamento delle risorse a danno del creditore. Vengono frequentemente proposte istanze urgenti di sospensione dell'operatività di un contratto finanziario di durata (quali

i contratti *swap*), nell'assunto che lo stesso sia pregiudizievole per l'investitore, inadeguato alle sue esigenze e al suo profilo di rischio, stipulato in assenza delle dovute informazioni. A volte vengono proposte domande di Accertamento Tecnico Preventivo o Consulenze Tecniche Preventive a fini conciliativi (*ex art. 696 bis c.p.c.*), come soluzione volta ad evitare l'avvio di un contenzioso ordinario, mediante un'anticipata verifica tecnica della struttura o dinamica di rendimento di un prodotto finanziario. Tutte tali controversie coinvolgono la necessità di affrontare in via cautelare, e quindi sommaria ed urgente, complesse eccezioni preliminari di giurisdizione, legittimazione, ammissibilità, spesso sollevate dalla parte resistente (ancor più quando le parti contrapposte sono tutti intermediari, italiani ed esteri, che controvertono per decine o centinaia di milioni di euro), la cui decisione è particolarmente delicata per il suo riflesso su un eventuale successivo giudizio ordinario.

4. Il controllo delle Corti d'Appello sulle sanzioni Consob e Banca d'Italia

Si tratta dei giudizi di opposizione avverso i decreti sanzionatori irrogati per iniziativa della CONSOB, opposizioni proposte ai sensi dell'art. 195 D.Lgs. n. 58 del 1998. In tale ruolo i giudici civili svolgono analisi approfondite dei Regolamenti Consob, delle ricadute sui comportamenti delle singole società (comprese le SIM e le SGR), nonché sulle condotte degli esponenti aziendali, formulando indicazioni circa la responsabilità degli stessi e la legittimazione ad impugnare i provvedimenti della Consob, sulle ipotesi di concorso formale ravvisate nei fatti contestati. I giudici (nello specifico la competenza è assegnata alle Corti d'Appello) si occupano della sospensione dell'esecuzione dei decreti opposti, dell'annullamento dei decreti, della idoneità o meno degli interventi posti in essere dagli amministratori e controllori sanzionati per eliminare le anomalie riscontrate dalla Consob.

Giova ricordare che l'art. 195 comma 2 d.lgs. n. 58/1998 prevede il rispetto del principio del contraddittorio nel corso del procedimento sanzionatorio, che ha inizio con la contestazione degli addebiti da cui è esclusa la fase precedente relativa alla acquisizione dei dati e delle informazioni per valutare la fondatezza o meno dei fatti, nel corso della quale non vi è alcun obbligo di informazione nei confronti della parte oggetto di indagine. L'art. 195 TUF, prevede poi che la contestazione delle violazioni deve intervenire entro i 180 giorni dall'accertamento. Nei casi all'esame dei giudici civili in sede di opposizione ai decreti sanzionatori, è solitamente pacifico il momento in cui è intervenuta la contestazione degli addebiti, mentre è spesso controversa l'individuazione del momento in cui Consob abbia acquisito un sufficiente grado di conoscenza delle violazioni oggetto della contestazione, al fine della individuazione del termine iniziale dell'accertamento.

Il procedimento amministrativo in materia finanziaria, volto all'accertamento da parte di Consob delle relative violazioni, si articola sostanzialmente in una prima fase acquisitiva dei dati, in una successiva fase di valutazione, che consiste nell'esame ed elaborazione dei dati raccolti al fine di verificare la loro fondatezza e rilevanza, nella fase finale di formulazione della contestazione degli addebiti. La perentorietà del termine perentorio (termine di 180 gg.), stabilito dalla legge a pena di decadenza, entro il quale deve intervenire la contestazione dell'addebito dopo l'accertamento della violazione, è finalizzata a tutelare il diritto di difesa dell'incolpato, il quale non sarebbe in grado di articolare in modo adeguato la sua difesa e presentare le prove in suo favore a distanza di un rilevante lasso temporale. Il legislatore ha quindi ritenuto di non

consentire alla PA di dilatare in modo eccessivo il termine di acquisizione e valutazione dei dati raccolti, senza alcun più stringente controllo del proprio operato. La giurisprudenza di legittimità si è più volte espressa nel senso che il momento dell'accertamento degli illeciti amministrativi in materia finanziaria non coincide automaticamente né con il giorno in cui ha termine l'attività ispettiva, né con il deposito della relazione, né con quello in cui la Commissione si è riunita per l'esame del caso, in quanto è necessario individuare, secondo le peculiarità della singola fattispecie, il momento in cui ragionevolmente la contestazione avrebbe potuto essere tradotta in accertamento, nel rilievo che la pura "constatazione" dei fatti nella loro materialità non coincide necessariamente con il loro "accertamento", posto che vi sono ambiti, come appunto quello dell'intermediazione finanziaria, che richiedono attività istruttorie e valutazioni complesse, non effettuabili nell'immediatezza della percezione. E' quindi necessario individuare caso per caso il momento in cui la contestazione avrebbe potuto essere tradotta in accertamento, senza tener conto di ingiustificati ritardi derivanti da disfunzioni burocratiche e senza che assumano rilievo le diverse competenze e compiti assegnati ai vari organi interni della Consob, competenti per le diverse fasi del procedimento (in tal senso Cass. Sez. Unite 9.3.2007 n. 5395; Cass. 2.12.2011 n. 25836). L'individuazione del momento in cui è intervenuto l'accertamento, ovvero il momento in cui Consob aveva a disposizione tutti gli elementi sufficienti ed idonei per procedere alla contestazione degli addebiti, deve essere condotta avendo riguardo al momento in cui i fatti oggetto della contestazione specifica mossi ai soggetti di volta in volta oppositori siano stati acquisiti da Consob e siano suscettibili di valutazione al fine di poter verificare la congruità del termine tra acquisizione dei dati e contestazione degli addebiti e accertare il rispetto o meno del relativo termine di decadenza.

Interessante in materia di controllo dei giudici sulle sanzioni della Consob è il decreto della Corte d'appello di Genova del 17.03.2016, decreto di rigetto di un'opposizione proposta avverso sanzione Consob in cui la Corte ha ritenuto di escludere la nullità del procedimento dedotta dall'opponente. La Corte ha escluso la nullità del procedimento dedotta per asserito contrasto del regolamento sanzionatorio con l'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo; ha inoltre deciso sull'eccezione di illegittimità costituzionale degli artt.190 e 195 D.Lgs 58/98 per contrasto con l'art.6 § 1 della predetta Convenzione, in relazione all'art.117 Cost., sull'eccezione di illegittimità costituzionale dei commi 4, 5, 6 e 7 dell'art. 195. Ha ritenuto che la questione attinente al contrasto della disciplina del procedimento sanzionatorio con l'art.6 della Convenzione dei diritti dell'uomo sia stata superata dal D.lgs. n. 72/2015 che, nell'apportare (con l'art. 6 comma ottavo) alcune modifiche all'art. 195 TUF, applicabili a decorrere dalla sua entrata in vigore, ha previsto che già nei giudizi in corso a tale data le udienze siano pubbliche. La Corte ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 4, 5, 6 e 7 dell'art.195 TUF, sotto il prospettato profilo della limitazione della tutela giurisdizionale, affermando che il rispetto dei principi costituzionali debba essere valutato in relazione al procedimento sanzionatorio nel suo complesso e quindi tenendo conto del controllo giudiziario garantito dalla vigente normativa, che prevede il ricorso alla Corte d'Appello e il possibile successivo ricorso di legittimità in Cassazione. Nella sentenza Grande Stevens (sentenza del 4.3.2014 nella causa Grande Stevens e altri c. Italia, ric. nn. 18640/10, 1864/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10) la Corte Edu, pur avendo ritenuto che il procedimento davanti alla Consob non garantisce pienamente il diritto di difesa degli accusati, ha evidenziato che il rispetto dell'articolo 6 della Convenzione non è incompatibile con la possibilità che una pena sia

inizialmente inflitta da un'autorità amministrativa, purché la sua decisione “subisca il controllo ulteriore di un organo giudiziario dotato di pieni poteri di giurisdizione”, quale indubbiamente era da considerarsi la Corte d'Appello (nel caso specifico la Corte d'appello di Torino). E' vero che la Corte Edu è poi giunta alla conclusione che nessuna udienza pubblica si era svolta davanti alla Corte di Appello di Torino e che la Corte di Cassazione, davanti alla quale si era tenuta una pubblica udienza, non aveva le competenze per conoscere il merito della causa, concludendo così per la sussistenza della lamentata violazione dell'art.6 § 1 della Convenzione; tuttavia, secondo la Corte d'appello di Genova la questione più non si poneva nella fattispecie sottoposta alla sua attenzione a seguito della già menzionata disposizione transitoria contenuta nel Dlgs 72/2015.

Si può ancora ricordare a titolo di esempio il caso esaminato dalla Corte d'appello di Bologna (decreto 24.6.2015) in cui parimenti è stata rigettata l'opposizione proposta da una dipendente di Unicredit spa, addetta ai servizi di investimento e responsabile della Filiale n. 7 sita in Reggio Emilia e sanzionata all'esito di un procedimento disposto da Consob nell'ambito dell'attività di vigilanza nei confronti degli istituti di credito, in base ad esposti alla stessa pervenuti da parte di clienti della banca, che avevano segnalato irregolarità nella prestazione dei servizi di investimento poste in essere dalla dipendente nell'ambito dell'attività di intermediazione mobiliare alla stessa affidata dalla banca.

Quanto alle modalità di svolgimento degli accertamenti disposti nel corso del procedimento sanzionatorio, la Corte bolognese rilevava che dalla documentazione prodotta da Consob risultava che l'attività istruttoria, al fine di verificare la fondatezza dei fatti in contestazione, era stata svolta ai sensi dell'art. 8 comma 1 d.lgs. 58/1998 che prevede la richiesta all'istituto di credito di fornire dati, notizie, trasmettere atti e documenti con riferimento ai fatti oggetto di indagine che Consob può formulare con riferimento alla attività di vigilanza alla stessa spettante nei confronti degli istituti di credito, nel caso concreto disposta a seguito di segnalazioni pervenute dai clienti della banca in merito all'operato della dipendente. Secondo la Corte dalla documentazione e dagli accertamenti in tal senso eseguiti era emerso in modo del tutto chiaro ed incontrovertibile il comportamento tenuto dalla dipendente, non conforme agli obblighi di diligenza, correttezza e trasparenza imposti dall'art. 21 d.lgs. cit. ai soggetti che operano nell'ambito della intermediazione mobiliare quali dipendenti di un istituto di credito e ciò per avere attestato e comunicato ai clienti falsi rendiconti sull'incremento dei propri investimenti ai danni di circa la metà dei clienti da lei gestiti, documentazione risultata contraffatta per avere occultato le perdite registrate.

All'esito dell'attività di verifica, veniva contestata alla dipendente da parte di Consob ex art. 190 ed in qualità di responsabile in solido ex art. 195 comma D.lgs. n. 58/1998 a Unicredit spa, la violazione dell'art. 21 comma 1 lett. a) del decreto citato per avere ripetutamente prodotto e trasmesso alla clientela della Banca false rendicontazioni che attestavano il costante incremento dei patrimoni investiti, così dissimulando le perdite registrate negli investimenti; e per aver eseguito per conto dei clienti operazioni in strumenti finanziari in assenza di relativa autorizzazione.

Escluso che il procedimento sanzionatorio si fosse protratto oltre i termini previsti dalla legge, la Corte bolognese riteneva del tutto generico ed infondato il motivo di gravame con cui parte ricorrente contestava l'accertamento svolto da Consob sotto il profilo di una valutazione non imparziale ed unilaterale dei fatti in favore dell'istituto di credito ed a danno della dipendente. La Corte rilevava al riguardo che era oggetto di prova documentale l'illegittima attività posta in

essere dalla dipendente nei termini riportati nonché l'effettuazione di operazioni di investimento non autorizzate, con abuso del ruolo rivestito all'interno della banca e della fiducia di cui la stessa dipendente godeva sia da parte dei clienti che dei propri superiori per compiere dette operazioni. La sanzione era pertanto legittima e l'opposizione doveva essere rigettata.

E' evidente che il controllo della Corte d'Appello con il giudizio di opposizione in esame è limitato alla legittimità dell'operato della Consob nell'ambito del ruolo di controllo dalla stessa esercitato e limitatamente al sindacato sui decreti che impongono sanzioni. La Corte non avrebbe alcuna competenza ad intervenire in ipotesi in cui si trattasse di un provvedimento negativo o nel caso in cui la Consob ritenesse di non aprire un'indagine, ancorché sollecitata dai consumatori o da soggetti comunque interessati.

Altri potrebbero essere gli strumenti di tutela da esperire davanti ad un giudice civile, in questo caso seguendo la regola ordinaria dei due gradi di giudizio (di primo grado, di competenza del Tribunale, e di secondo grado, davanti alla Corte d'appello) e del grado di legittimità davanti alla Cassazione. Si potrebbe pensare ad azioni di responsabilità, individuali o collettive, per omissione di comportamenti in base al principio del *neminem laedere* e pertanto in forza dell'art. 2043 c.c. , il quale stabilisce che qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno. Certo, in ambiti in cui il comportamento e l'azione (quindi anche l'agire o non agire, intervenire o non intervenire su determinate situazioni) sono fondati su poteri conferiti per legge e per legge esercitati sulla base di ampia discrezionalità, la dimostrazione del fatto doloso o colposo – il cui onere probatorio sta in capo a chi agisce – presenterebbe notevoli difficoltà. Il terreno sarebbe tutto da esplorare non essendovi precedenti non solo specifici, ma neppure che possano rappresentare fonte di ispirazione in via analogica.

5. Il controllo sull'usura

Proseguendo nell'analisi dei settori di intervento dei giudici nei confronti delle banche, un ruolo importante è rappresentato dal controllo del tasso degli interessi imposti ai consumatori ai fini della verifica dell'usura.

La disciplina dell'usura è stata da sempre considerata uno dei valori primari della società, tanto da avere radici molto risalenti nel tempo e da essersi manifestata sia tramite indicazioni di natura teologico-religiosa, sia nella disciplina delle società mercantili medioevali. Da un'iniziale ferma condanna dell'usura e di ogni redditività del denaro dato a prestito, si è giunti alla sua regolamentazione quale inevitabile effetto dell'inarrestabile sviluppo delle società mercantili e della necessità di dotarle di un'adeguata base monetaria.

Nel tempo la nozione di usura ha assunto un significato più ristretto, riferendosi non più agli interessi in quanto tali ma solo al loro eccessivo ammontare, fino alle più recenti impostazioni normative che si sono fondate sul solo dato oggettivo, escludendo l'intento soggettivo di approfittamento dell'altrui stato di bisogno.

Tuttora permane una sanzione penale, con la norma di cui all'art. 644 c.p., che sottolinea il connotato di negatività e riprovevolezza associato da sempre all'usura.

Nello stesso tempo, tuttavia, prescindendo dai requisiti della situazione penalmente rilevante, si è aggiunta la sanzione civile, con la previsione di un livello soglia al di sopra del quale scatta l'intervento del giudice, ai fini di ricondurre le pretese delle banche o delle società finanziarie

entro termini di legittimità e di ristorare il consumatore che ne sia stato vittima di quanto pagato in esubero.

Con la legge 7 marzo 1996, n. 108, il legislatore ha introdotto (all'art. 2) un criterio flessibile di determinazione della illegittimità dell'imposizione, stabilendo che al superamento di una determinata soglia, il tasso di interessi è da considerarsi senz'altro usurario.

Nelle sostanziali differenze fra la sanzione penale e quella civile si distingue la c.d. usura oggettiva (o "in astratto") dall'ipotesi di usura reale ("in concreto") prevista dal 3° comma dell'art. 644 c.p. per situazioni di sproporzione del tasso d'interesse in danno di chi si trovi in difficoltà economiche.

Mentre originariamente il legislatore aveva previsto che nel calcolo degli interessi dovesse essere compresa anche ogni altra componente del costo del denaro, quale ad esempio le commissioni di massimo scoperto (CMS, ora divenute commissioni di affidamento, e simili), il d.l. n. 394/2000 (convertito in L. 28 febbraio 2001, n. 24) ha recepito un orientamento elaborato dalla giurisprudenza ed ha dettato una disposizione interpretativa, in base alla quale s'intendono usurari gli interessi che superano il limite stabilito dalla legge nel momento in cui essi sono promessi o a qualunque titolo convenuti, indipendentemente dal momento del loro pagamento.

E' rimasta tuttavia aperta la questione circa la c.d. usurarietà sopravvenuta, cioè dipendente da modifiche del tasso soglia, evidentemente al ribasso, verificatesi solo in corso di rapporto. Analogo problema si pone in relazione alla dinamica dei prestiti a tasso fisso, ove il saggio di interessi pattuito risulti in seguito superiore al tasso soglia per effetto del variare di questo.

Secondo alcuni la perdurante validità della clausola con cui siano stati pattuiti interessi originariamente inferiori alla soglia, la cui misura appaia eccessiva solo per effetto dell'abbassamento successivo di detta soglia, potrebbe non bastare a rendere esigibile gli interessi ormai eccedenti la soglia.

L'orientamento assunto al riguardo dall'Arbitro Bancario Finanziario (Abf) è nel senso della impossibilità di considerare valida la clausola con cui siano stati pattuiti interessi originariamente inferiori alla soglia, la cui misura risulti in seguito eccessiva per effetto dell'abbassamento successivo di detta soglia, con la conseguenza di non rendere più esigibili gli interessi ormai eccedenti la soglia. Tale conclusione appare in linea con il generale principio di correttezza e buona fede nell'esecuzione contrattuale, alla luce del quale il beneficio conseguito dal creditore per effetto di un tasso d'interesse ormai fuori mercato risulterebbero ingiustificato a fronte del corrispondente maggior sacrificio imposto al debitore. Inoltre si ravviserebbero inconciliabili del mercato in dipendenza della contemporanea coesistenza nel tempo di regimi diversi.

Altra questione dibattuta davanti ai giudici riguarda il quesito se nell'ambito della disciplina riguardante gli interessi usurari debbano essere considerati gli interessi di mora.

La giurisprudenza civile di legittimità (da ultimo Cass. sent. n. 350/2013, che si richiama a precedenti della stessa S.C. e ad un *obiter dictum* di Corte cost. n. 29/2002) ha offerto una risposta positiva a tale quesito, facendo leva sul riferimento dell'art. 1 del d.l. 394/2000 agli interessi "*convenuti a qualunque titolo*". La soluzione proposta determina la necessità di verificare l'eventuale superamento del tasso soglia in modo autonomo fra interessi corrispettivi e moratori, senza sommarli tra loro, così svalutando la differenza concettuale esistente tra le due tipologie di interessi.

Viene perciò invocato a tal riguardo un “*principio di omogeneità di trattamento*” desumibile dall’allineamento dei tassi moratori a quelli pattuiti per gli interessi corrispettivi previsto dal 1° comma dell’art. 1224 c.c..

La soluzione che meglio si armonizza con i principi dell’ordinamento viene perciò da taluni individuata in quella che riconduce la previsione contrattuale di interessi moratori nell’alveo delle clausole penali, con conseguente applicazione, ove ne ricorrano gli estremi, del potere equitativo di riduzione attribuito al giudice dall’art. 1384 c.c..

Sul tema degli interessi usurari è interessante riportare l’orientamento che il Tribunale di Milano ha elaborato mediante una giurisprudenza ormai costante su alcuni punti.

Così, quanto alla commissione di massimo scoperto, ritiene che lo stesso sia voce di costo sufficientemente determinata, ove il dato percentuale (0,25) venga riferito a un conteggio “*trimestrale sul massimo scoperto*”, indicazione sufficiente per individuarne periodicità e base di calcolo. Il Tribunale (Trib. Milano sentt. n. 3784/15 e n. 3586/15) esclude che si tratti di un costo privo di causa e, quindi di pattuizione nulla, dovendo piuttosto intendersi quale corrispettivo convenuto in favore della banca per uno specifico servizio reso, riconducibile al fatto che la stessa tenga a disposizione del cliente una data somma di denaro indipendentemente dal suo utilizzo (in linea con Cass. n.11772/02), corrispettivo che, in ordine alla sua quantificazione, ben può essere rapportato al valore più alto dello scoperto registrato nel periodo contabile di riferimento.

Parimenti il Tribunale reputa vada disatteso il rilievo secondo cui la CMS – ove regolarmente pattuita – dovrebbe essere compresa nel computo del Teg, al fine della verifica del rispetto del tasso soglia d’usura. Il Tribunale ritiene infatti che ogni verifica di usura vada effettuata alla luce dei criteri sanciti nelle Istruzioni della Banca d’Italia pro-tempore vigenti, e ciò per l’assorbente considerazione che, alla luce di questi stessi criteri Banca d’Italia (operando in base a normativa regolamentare emessa su espressa delega della normativa primaria anti-usura di cui agli artt.2 L.108/96 e 2bis D.L.185/08) rileva il tasso medio trimestralmente applicato dagli intermediari finanziari, in relazione al quale è conteggiato il tasso soglia; criteri di coerenza logica e metodologica, e quindi di equità giuridica, impongono di accedere al confronto tra il Teg applicato dalla singola banca e il tasso soglia del periodo, utilizzando la stessa metodologia di calcolo che Banca d’Italia, ufficializza nelle Istruzioni e impone alle banche di rispettare. Infatti, se tale è la formula seguita dal Ministero del Tesoro/Banca d’Italia per rilevare trimestralmente il Tegm applicato dalle banche, e quindi individuare il tasso soglia, tale deve essere la formula che conseguentemente deve essere utilizzata per accertare se di fatto la singola banca abbia rispettato o meno detta soglia nell’addebitare costi di credito nel singolo rapporto di conto corrente (sarebbe scientificamente inattendibile un confronto di due dati, ove il primo sia calcolato computando le voci di costo secondo una data metodologia, e il secondo sia calcolato, o computando voci di costo diverse o computando le stesse, ma secondo metodologia diversa). Oltretutto si rileva che la scelta discrezionale di Banca d’Italia, ante 2009, di escludere la voce “*commissione di massimo scoperto*” dalla metodologia di rilievo del Tegm (scelta di cui lo stesso legislatore del 2008 sanciva la legittimità, disponendo che si tenesse conto delle commissioni solo a decorrere dalla legge di conversione del DL 185/2008, ossia “*fino a che la rilevazione del tasso effettivo globale medio non verrà effettuata tenendo conto delle nuove disposizioni*”), e la successiva scelta, in esito alla modifica normativa di cui all’art.2 bis DL 185/2008, di computare dette commissioni conteggiandole tra gli oneri (in rapporto all’accordato

e non all'utilizzato) e non sommandole agli interessi, paiono scelte volte entrambe a contenere il dato del tasso effettivo globale medio, e conseguentemente il dato del tasso soglia che su di esso si uniforma, e ciò nell'interesse (e non a danno) degli utenti del credito bancario, venendo gli intermediari vincolati al rispetto di un tasso soglia generalmente più basso. Sarebbe a questo punto iniquo per gli intermediari, vincolati al rispetto di un tasso soglia conteggiato secondo una metodologia volta a contenerne il dato, effettuare una verifica, circa l'effettivo tasso applicato, seguendo una metodologia di calcolo diversa, che, qualora utilizzata in sede di rilevazione del Tegn, avrebbe condotto a un tasso soglia più elevato.

6. Il controllo sulla concessione abusiva del credito

Altro tema di rilievo per l'intervento dei giudici può essere quello della concessione abusiva del credito.

Il tema si iscrive nella più ampia categoria dell'abuso del diritto.

Tale categoria di elaborazione giurisprudenziale si inserisce a sua volta nel principio di "buona fede" che regola i rapporti di natura obbligatoria (art. 1175 c.c.) e contrattuale del nostro ordinamento (art. 1375 c.c. esecuzione del contratto secondo buona fede) e che nell'evoluzione giurisprudenziale è posta in relazione all'art. 1374 c.c. (integrazione del contratto secondo la legge, gli usi e l'equità). La clausola di buona fede, letta alla luce del principio di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, impone alle parti del contratto (e tali possono definirsi tutti i rapporti fra banche, società di gestione del risparmio, intermediari finanziari, da un lato, e rispettiva clientela dall'altro), certamente di eseguire ciò che in esso è stato regolato secondo la loro volontà e di tenere i comportamenti imposti dalla legge, dagli usi e dall'equità, ma anche in via integrativa e sussidiaria di porre in essere quelle condotte che appaiano necessarie - appunto, secondo buona fede - per preservare in modo solidale l'utilità ed il benessere della controparte. L'intento di soddisfare il proprio interesse deve essere calmierato dall'esigenza di aver presenti anche gli interessi della controparte, entro il limite di un sacrificio del proprio interesse che non appaia eccessivo, ma sia comunque esigibile. Così la parte e soprattutto la parte dominante nel rapporto contrattuale (banche, SGR, intermediari), oltre ad adempiere le obbligazioni contrattualmente previste a suo carico, deve dimensionare i propri comportamenti, porre in essere prestazioni non previste (Cass. 15.2.2007, n. 3462), tollerare le modifiche delle prestazioni altrui, adempiere a doveri di informazione, anche ove non assunti espressamente nel contratto. Il principio di buona fede genera quindi i c.d. obblighi di protezione, prescrivendo condotte estranee al nucleo essenziale del contratto, ma doverose ai fini della tutela degli interessi dell'interlocutore.

Il principio solidaristico della Carta Costituzionale va integrato con il richiamo alla solidarietà contenuto nella Carta Europea dei diritti fondamentali e richiede che anche il creditore, nei limiti di un sacrificio non eccessivo, debba tenere comportamenti tesi a facilitare la prestazione della controparte (si veda ad esempio l'art. 1227 c.c.), evitando e prevenendo l'inadempimento o facendo sì che, ove vi sia stato un inadempimento, gli effetti di questo siano o del tutto annullati o quantomeno limitati in forza di un suo comportamento diligente e persino attivo.

Sulla base del principio di buona fede è stata costruita la categoria dell'abuso del diritto quale criterio teso a limitare in genere l'esercizio del diritto e nello specifico le pretese creditorie. Un diritto non è mai illimitato, non genera mai un potere incondizionato di porre in essere qualsivoglia comportamento, perché consentito sotto un profilo esclusivamente formale, ma

conosce un limite imposto dalla ratio sottesa a quel diritto, ossia dalla ragione per cui quel diritto viene riconosciuto dall'ordinamento. Se il titolare del diritto tiene comportamenti consentiti dalla legge ma per il perseguimento di finalità diverse rispetto alla ragione per cui è sorto il consenso normativo, l'esercizio del diritto può essere considerato abusivo (in particolare ove fraudolento o vessatorio nei confronti dell'interlocutore) e pertanto non meritevole di protezione ed anzi sanzionato dall'ordinamento.

Il principio è stato elaborato in materia fiscale dalla giurisprudenza comunitaria (vedi Corte di Giustizia CE sent. Halifax del 21.2.2006, in C-255/02) e da quella nazionale (vedi Cass. S.U. sent. n. 30055, 30056 e 30057 del 23.12.2008) con l'affermazione che deve ritenersi insito nell'ordinamento, come diretta derivazione delle norme costituzionali, il principio secondo cui il contribuente non può trarre indebiti vantaggi dall'utilizzo distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio fiscale, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di un risparmio fiscale.

Conseguenza dell'abuso del diritto è il rifiuto di tutela opposto dall'ordinamento in modo da impedire che possano essere conseguiti o preservati vantaggi di alcun genere ottenuti tramite un esercizio scorretto del diritto stesso. Ulteriore effetto di tale valutazione negativa è il diritto da parte della vittima ad ottenere il risarcimento del danno subito per responsabilità contrattuale o extracontrattuale, a seconda che l'abuso sia avvenuto nell'ambito di un rapporto obbligatorio o prescindendo dallo stesso.

Se gli effetti dell'abuso non si siano ancora realizzati o per intero consumati l'intervento del giudice può essere richiesto al fine di paralizzarli ed eliminarli dal mercato, mediante appositi strumenti giuridici (azioni di nullità, interventi di tipo inibitorio, imposizione di obblighi di *facere*), fondati su *exceptio doli generalis*, allegazione di abuso di posizione dominante, abuso di dipendenza economica *et similia*.

Queste le basi giuridiche di categorie generali nell'ambito delle quali si iscrivono temi rilevanti ai fini del controllo sull'operato di banche, SGR e intermediari finanziari.

Tema interessante al riguardo è quello della concessione abusiva del credito, di cui si è occupata in particolare la giurisprudenza degli ultimi anni. In sintesi, quando un operatore professionale concede un credito ad un'impresa o a un privato, è tenuto ad effettuare una verifica preventiva in ordine alla solvibilità ed all'affidabilità economica del soggetto finanziato. Tale verifica non è solo finalizzata alla verifica della probabilità circa la restituzione della somma erogata, ma soprattutto a tutela della controparte che potrebbe veder gravosamente pregiudicata la sua posizione, anche oltre le sue possibili valutazioni. Così in un caso in cui era stata omessa la verifica delle condizioni economiche del soggetto garantito nella fideiussione *omnibus*, la Cassazione (sent. 21.2.2006 n. 3761) ha considerato non riscuotibile la garanzia dal momento che l'erogazione del credito era conseguente ad un comportamento scorretto ai danni del garante (aver omesso la verifica delle sue effettive condizioni economiche). Più di recente sulla base di principi analoghi si è espressa un'altra pronuncia: Cass. Sez. 1, sent. n. 11979 del 16/05/2013.

Sul punto si sono espresse anche le Sez. Unite con la sent. 28.3.2006 n. 7029 (conformi, n. 7030 e 7031), che nello specifico hanno affrontato il tema della sopravvivenza artificiosa di un'impresa (insolvente, ai limiti del fallimento) grazie al credito erogato da banca o da un operatore professionale, e della possibile responsabilità di questi ultimi. Il soggetto finanziatore, nell'erogare un credito, deve prendere in considerazione non solo la propria sfera giuridico-

economica, ma anche la posizione dei garanti chiamati a garantire operazioni destinate ad un esito negativo in relazione al pessimo stato di salute finanziaria del debitore, e ciò nell'ottica della valutazione delle conseguenze dell'operazione sul mercato e della necessità di i terzi operatori economici. La Cassazione ha affermato la sussistenza di una possibile responsabilità verso terzi indistinti non inquadrabile nella categoria della responsabilità da contatto sociale (poiché si tratterebbe di contatti sociali addirittura potenziali), bensì nell'ambito della responsabilità aquiliana.

7. Violazione degli obblighi di informazione

Altro profilo di responsabilità affrontato dalla giurisprudenza è quello della violazione degli obblighi di informazione da parte dell'intermediario finanziario.

Il tema si fonda sull'art. 23 TUB come modificato dal D.Lgs. 164/2007 e dagli articoli del Regolamento Consob n. 11522/98 (modificato e riscritto nel 2007), i quali impongono le modalità delle informazioni che l'intermediario deve fornire al cliente in ordine ai rischi connessi alle operazioni finanziarie, sia prima di stipulare il contratto quadro di consulenza e gestione del portafogli sia prima di effettuare le singole operazioni esecutive del contratto quadro. Le conseguenze della violazione di simili obblighi possono essere limitate alla illegittimità del comportamento in quanto in violazione degli obblighi di buona fede, con conseguente responsabilità ed obbligo di risarcimento, oppure possono coinvolgere la stessa validità del contratto, avendo il consumatore visto inquinata la sua decisione sulla volontà di stipulare il contratto a causa del *deficit* informativo.

Tale seconda tesi è minoritaria, avendo la Cassazione (sent. 28.9.2005 n. 19024) indicato una diversa soluzione: non l'invalidità del contratto, bensì la sola responsabilità risarcitoria, fondata peraltro sulla previsione dell'inversione dell'onere della prova stabilito dall'ultimo comma dell'art. 23 TUB. Tale disposizione chiarisce che la vittima è esonerata dalla prova della violazione, che si considera presunta ove non vi sia stata una corretta e completa informativa e che debba essere l'operatore finanziario a dover dimostrare di aver assolto agli obblighi, compresi quelli informativi, che gli fanno carico. Tuttavia la giurisprudenza della stessa Cassazione non era senza contrasti (nell'ambito della I Sez. civ., competente per la *subjecta materia*)

Così sono intervenute le Sezioni Unite (sent. 19.12.2007 n. 26724) che hanno preferito la tesi patrocinata dalla sent. n. 19024/2005 sopra citata, precisando che l'obbligo di informazione sui profili di rischio permane in due momenti: prima della stipula del contratto di mandato fra cliente ed operatore "a monte" e prima dell'effettuazione dei singoli acquisti che l'intermediario pone in essere come mandatario "a valle". Allorché l'intermediario viene meno a tali obblighi di informazione deriva un'ipotesi di responsabilità, senza comportare la nullità né del contratto "a monte" né dei singoli negozi di acquisto. Quindi gli acquisti dei titoli potranno essere annullati (ma non saranno nulli) e solo nei casi di annullabilità (per dolo, errore o conflitto di interessi) previsti dal codice civile. Successivamente altra pronuncia della Cassazione a Sez. Unite (sent. 8.4.2011 n. 8034) ha stabilito che (ai sensi dell'art. 5, par. 3, del regolamento CE n. 44/2001 del 22 dicembre 2000) sussiste la giurisdizione italiana in ordine alla domanda di risarcimento del danno, fondata sull'avvenuta offerta in Italia delle azioni di un fondo estero non armonizzato senza l'autorizzazione della Banca d'Italia, prevista dall'art. 42, comma 5, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, e sull'infedeltà del prospetto, ricevuto in territorio nazionale dall'investitore, in

quanto tali condotte siano prospettate come diacronicamente preparatorie rispetto all'evento di danno, dall'attore individuato, sul piano della causalità materiale, con riguardo non al deprezzamento delle azioni del fondo, ma all'investimento compiuto "ab origine" ed "ab origine" vulnerato dall'attività illecita dei convenuti, risoltasi nell'induzione all'acquisto di azioni prive di valore; ha poi considerato che la responsabilità da prospetto non veridico è conseguenza di un illecito aquiliano autonomo, che accomuna, in via solidale, non soltanto tutti i soggetti che abbiano materialmente provveduto alla sua redazione, ma anche quelli che ne abbiano successivamente fatto uso in sede di offerta pubblica o privato collocamento dei titoli in esso rappresentati, in quanto la responsabilità nasce all'atto della propalazione di notizie, informazioni, indicazioni false o fuorvianti; ne deriva che la materiale illustrazione e consegna da parte dell'offerente del prospetto, di cui l'investitore assuma la non veridicità, integra ed esaurisce la condotta illecita del primo ed identifica il "*locus commissi delicti*" come il luogo in cui le condotte materiali descritte sono state tenute, in quanto l'azione illecita si consuma nel luogo in cui il prospetto viene diffuso.

Tale impostazione giurisprudenziale è stata ribadita dalla giurisprudenza successiva (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 3003 del 28/02/2012).

In merito alle modalità con cui dette informazioni debbano essere prestate può ricordarsi che secondo alcune decisioni della Corte Suprema, la dichiarazione del cliente ex art. 29 Reg. Consob n. 11522 del 1998 deve essere corredata da una, sia pure sintetica, indicazione delle caratteristiche del titolo, in relazione al profilo dell'investitore ed alla sua propensione al rischio, tali da poterne sconsigliare l'acquisto" (Cass. 26 gennaio 2016, n. 1376). In altre occasioni (Corte d'appello di Milano, sent. n. 3125/10 del 16.11.10), la sentenza ha reputato inidonea la seguente clausola: "con riferimento alle informazioni acquisite (...) la banca segnala che la presente operazione non appare adeguata e per tale ragione non intende dar seguito all'ordine"; sebbene fosse in atti la prova che la banca avesse informato il cliente della rischiosità dell'investimento perché emesso da un "Paese emergente", informazione ritenuta inidonea nella specie (ove si era in presenza di titoli di uno Stato prossimo al default finanziario emessi da un ente locale territoriale, di una propensione al rischio del cliente medio-bassa e dell'investimento nell'operazione della totalità dei suoi risparmi). Secondo altra decisione (Cass. 6 marzo 2015, n. 4620) è invece idonea la seguente clausola: "Prendiamo atto delle indicazioni sotto riportate e tuttavia vi autorizziamo comunque ad eseguire l'operazione: titolo non quotato - operazione non allineata alla linea di inv. concordata - comunicazione: lettera", in quanto il testo contiene esplicito riferimento alle avvertenze ricevute circa l'inadeguatezza dell'ordine, sia per la mancata quotazione del titolo sia per la sua non rispondenza alla scelta prudenziale di investimenti operata sino ad allora.

Parimenti, Cass. 29 ottobre 2010, n. 22147, ribadisce solo la necessità che gli intermediari informino "adeguatamente il cliente sulla natura, sui rischi e sulle implicazioni della specifica operazione e, se questi comunque intende dar corso all'operazione, devono acquisirne una precisa disposizione scritta in cui si fa riferimento alle avvertenze ricevute. Ha invece rilievo tranciante il dato riscontrato dalla Corte di merito che l'ordine scritto proveniente dal cliente, prodotto in atti, non contiene l'esplicito riferimento alle avvertenze ricevute". La sentenza fissa il seguente principio di diritto: "In tema di servizi di investimento, la banca intermediaria, prima di effettuare operazioni, ha l'obbligo di fornire all'investitore una informazione adeguata in concreto, tale cioè da soddisfare le specifiche esigenze del singolo rapporto, in relazione alle

caratteristiche personali e alla situazione finanziaria del cliente": ma nulla dice circa la forma di tali informazioni. Cass. 25 settembre 2014, n. 20178, esamina il profilo della "sequenza temporale" o "precisa cadenza imposta dall'art. 29 del citato regolamento della CONSOB": "la doppia sottoscrizione, infatti, non consente, di per sé, di ritenere dimostrato che l'intermediario, ossia la Banca, si sia dapprima rifiutato di compiere l'operazione e vi abbia poi dato esecuzione dietro un preciso ordine scritto del cliente". Ciò che la sentenza condivisibilmente richiede è dunque specificamente il perfezionamento dell'iter così come imposto dalla citata norma regolamentare: ossia, che la banca si sia - prima - rifiutata di compiere l'operazione e vi abbia - poi - dato esecuzione dietro un preciso ordine scritto del cliente.

La sent. Cass. I sez. civ. ha ribadito l'orientamento secondo cui l'ordine scritto, impartito dal cliente laddove intenda compiere un'operazione segnalatagli come inadeguata e che operi riferimento alle avvertenze ricevute, non costituisce una confessione in senso tecnico, ai sensi dell'art. 2730 c.c., circa l'aver egli ricevuto informazioni "adeguate", posto che la dichiarazione è rivolta alla formulazione di un giudizio e non all'affermazione di scienza e verità di un fatto obiettivo (Cass. 26 gennaio 2016, n. 1376; 6 marzo 2015, n. 4620; 25 settembre 2014, n. 20178; 19 aprile 2012, n. 6142).

Si può quindi dedurre che gli oneri a carico dell'investitore intermediario sono particolarmente pregnanti, essendo egli tenuto a valutare l'adeguatezza dell'operazione di investimento anche nel caso in cui l'investitore si sia rifiutato di fornire le informazioni sui propri obiettivi di investimento e sulla propria propensione al rischio, dovendo egli compiere detta valutazione in base ai principi generali di correttezza e trasparenza, tenendo conto di tutte le notizie nella sua disponibilità (Cass. 16.3.2016 n. 5250), fornendo all'investitore tutte le notizie circa le operazioni proposte, senza poter pretendere che lo stesso le acquisisca *aliunde* e di propria autonoma iniziativa (Cass. 27.4.2014 n. 8394).

In conclusione si può osservare come l'intervento del giudice sia particolarmente severo nei confronti degli intermediari finanziari e come spetti ai giudici riempire di contenuti le indicazioni fornite dalle fonti normative primarie (nazionali e comunitarie) e secondarie (segnatamente i Regolamenti Consob).

8. Pratiche commerciali scorrette

La regolamentazione di tale specifico settore è stata recepita nel Codice del Consumo, approvato con il D.lgs. 6 settembre 2005 n. 206 (in base all'art. 7 della legge delega 29 luglio 2003, n. 229, relativa al riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori). Il Codice del Consumo ha subito nel tempo una serie di interventi legislativi che ne hanno riorganizzato e completato l'assetto complessivo. Ciò è avvenuto per dare attuazione agli obblighi comunitari, in particolare alla Direttiva n. 2005/29/CE in materia di "Pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori", recepita con due testi normativi separati, i D.lgs. n. 145 e n. 146 del 2 agosto 2007; quindi, per prevedere l'"azione collettiva risarcitoria", inserita, come art. 140 bis, dalla legge finanziaria del 2008 (Legge 24 dicembre 2007 n. 244, art. 2 c. 446) ed in seguito modificata sia con la legge n. 99 del luglio 2009, che ne ha fornito una diversa attuazione e definizione come "azione di classe", sia con il D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, conv. in L. n. 27 del 22.3.2012, che è intervenuto sostituendo la previsione "diritti identici" con quella "diritti omogenei", di cui già si è detto. Sono inoltre state inserite le "Disposizioni correttive ed integrative a norma dell'art. 7 della legge 28 luglio 2003, n. 229", mediante il D. Lgs. n. 221 del

23 ottobre 2007, e la disciplina riguardante la “Commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori” (già dettata dal D. lgs. n. 190 del 19 agosto 2005, in attuazione della Direttiva 2002/65/CE).

La scelta del Codice del Consumo è stata, in sintonia rispetto a quanto è già previsto ad esempio per la pubblicità ingannevole (art. 8 D.lgs. n. 145/07) o per la materia antitrust (legge n. 287 del 1990), quella di prevedere un doppio binario per la tutela avverso le pratiche commerciali scorrette, come tutela in sede amministrativa e in sede giurisdizionale.

La Direttiva prevedeva che spettasse agli Stati membri decidere a chi affidare il controllo, nonché scegliere tra tutela individuale e tutela collettiva (art. 11 della Dir. 2005/29).

Il legislatore italiano ha adottato la soluzione di investire della tutela l'Agcm e quindi, in sede di sindacato dei provvedimenti di questa, il giudice amministrativo (TAR e Consiglio di Stato); scelta che risulta ancora più forte ove si osservi che al giudice civile nella materia in esame è stata lasciata una porzione di competenza, che peraltro già gli derivava in base alle norme esistenti. Infatti, il comma 15 dell'art. 27 Cod. Cons. (dopo 14 commi dedicati all'intervento ed ai poteri dell'Agcm) fa salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale, a norma dell'articolo 2598 del codice civile, nonché, solo per quanto concerne la pubblicità comparativa, in materia di atti compiuti in violazione della disciplina sul diritto d'autore (ex legge 22 aprile 1941, n. 633 e successive modificazioni), e dei marchi d'impresa (a norma del Codice di proprietà industriale, d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, e successive modificazioni), delle denominazioni di origine riconosciute e protette in Italia e di altri segni distintivi di imprese, beni e servizi concorrenti. Analoga previsione è contenuta nell'art. 8 c. 15 del D. lgs. n. 145/07, per la pubblicità ingannevole.

Si deve tuttavia evidenziare come la tutela davanti al giudice ordinario si possa riproporre con le azioni collettive e le azioni di classe di cui si è detto, posto che l'art. 140 *bis* riserva l'azione anche ai casi di diritti identici (si è già detto della sostituzione “omogenei” operata dal D.L. n. 1/2012) spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto (comma 2°, lett. b) e al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali (lett. c). Ove si consideri che, a norma del 4° comma del medesimo art. 140 *bis* l'azione si propone al giudice ordinario avente sede nel capoluogo della regione in cui ha sede l'impresa (da coordinare con la istituzione delle 21 sedi delle Sezioni Specializzate dell'Impresa), si può osservare come si apra un ampio spazio di intervento per il giudice ordinario. Tale spazio di intervento per le ragioni che già sono state rappresentate ben può riguardare le banche e gli intermediari finanziari.

Tuttavia la scelta a favore dell'Agcm per le azioni individuali si pone in termini assolutamente netti, anche in considerazione del rilievo che è stata conferita all'Agcm la facoltà di agire d'ufficio e le sono stati attribuiti ampi poteri anche di tipo cautelare, sanzionatorio ed investigativo. Il comma 2° dell'art. 27 Cod. Consumo prevede che “L'Autorità, d'ufficio o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, inibisce la continuazione delle pratiche commerciali scorrette e ne elimina gli effetti. A tale fine, l'Autorità si avvale dei poteri investigativi ed esecutivi di cui al Regolamento 2006/2004/CE anche in relazione alle infrazioni non transfrontaliere. Per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 1 l'Autorità può avvalersi della Guardia di Finanza che agisce con i poteri ad essa attribuiti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sui redditi. L'intervento dell'Autorità è indipendente dalla circostanza che i consumatori interessati si trovino nel territorio dello Stato membro in cui è

stabilito il professionista o in un altro Stato membro". Il comma 3° aggiunge: "L'Autorità può disporre, con provvedimento motivato, la sospensione provvisoria delle pratiche commerciali scorrette, laddove sussiste particolare urgenza. In ogni caso, comunica l'apertura dell'istruttoria al professionista e, se il committente non è conosciuto, può richiedere al proprietario del mezzo che ha diffuso la pratica commerciale ogni informazione idonea ad identificarlo. L'Autorità può, altresì, richiedere a imprese, enti o persone che ne siano in possesso le informazioni ed i documenti rilevanti al fine dell'accertamento dell'infrazione. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 14, commi 2, 3 e 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 [Legge nazionale antitrust]". Si è così creata una notevole casistica di interventi espressi dall'Agcm in questo settore ed alcuni di questi casi hanno riguardato il settore finanziario e creditizio.

Si può ad esempio ricordare la pronuncia del Consiglio di Stato (sez. VI - 23 febbraio 2012 n. 1008) sull'impugnazione della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, (sez. I, n. 7715/06 del 29 agosto 2006) con cui era stato respinto il ricorso proposto dalle Associazioni Copacons e Codacons avverso l'archiviazione - da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato - del procedimento sanzionatorio avviato in ordine all'ingannevolezza della pubblicità della carta prepagata, denominata 'postepay', procedimento conclusosi con dichiarazione di manifesta infondatezza, ai sensi dell'art. 4, comma 5, D.P.R. 11 luglio 2003, n. 284 (Regolamento recante norme sulle procedure istruttorie dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di pubblicità ingannevole e comparativa). La procedura era stata avviata con riferimento ad un annuncio comparso sul quotidiano Il Sole 24 ore del 16 novembre 2003, in cui si sottolineava la possibilità di diventare titolari di una carta senza avere un conto corrente, nonché in rapporto ad uno *spot* televisivo andato in onda il 28 novembre 2003 sull'emittente Canale 5, dove due ragazzi dispersi in mare e privi di contante riuscivano a pagare le operazioni di soccorso tramite ricarica della carta in questione.

Era stata rappresentata l'ingannevolezza dei messaggi sopra sintetizzati, in quanto non sarebbero state precisate le spese derivanti da un'immobilizzazione di capitale senza interesse, in rapporto ai vantaggi offerti dalle altre carte di credito; lo *spot* televisivo, a sua volta, sarebbe stato in contrasto con gli articoli 489 e seguenti del Codice della navigazione, in ordine alla doverosità e gratuità del soccorso in mare.

Il Consiglio di Stato riteneva che in un simile contesto, per un prodotto che richiedeva necessariamente, come quello in esame, l'accesso ad ulteriori informazioni (dovendo il consumatore, per ottenere la 'postapay', rivolgersi ad un ufficio postale e sottoscrivere un contratto), non potesse ravvisarsi carattere ingannevole in una pubblicità che si limitasse ad evidenziare una caratteristica saliente del prodotto stesso (nel caso di specie: possibilità per chiunque di ottenere la carta prepagata, ricaricabile, con un modesto esborso di denaro, anche senza avere alcun deposito presso l'Istituto bancario), con rinvio per le ulteriori informazioni di dettaglio al fornitore del servizio.

Molti sono gli interventi dell'Agcm nel settore della pubblicità ingannevole, che interesse anche le banche ed il settore finanziario, come è possibile cogliere dalla relazione annuale della stessa Autorità.

Non altrettanto può dirsi dell'intervento dei giudici civili, dal momento che la competenza loro riservata nel settore, come si è detto, è limitata alla fattispecie della concorrenza sleale (art. 2598 c.c.) e presuppone quindi un rapporto di concorrenza fra imprese sul mercato. Pertanto la normativa in termini di pubblicità ingannevole può essere invocata, non dal consumatore o da

associazioni rappresentative, bensì solo da concorrenti e quindi da altri istituti bancari o altri intermediari finanziari che si trovino in detta situazione di concorrenza e vogliano impedire un accesso al mercato degli avversari, tramite messaggi pubblicitari e comunicazionali in genere ritenuti ingannevoli.

9. Il controllo sulle banche per comportamenti contrari alle regole della concorrenza sui mercati (Antitrust)

Altra possibilità di intervento da parte del giudice su sollecitazione di singoli consumatori o di imprese concorrenti è prevista nel settore antitrust, come reazione avverso comportamenti posti in essere in violazione delle regole che disciplinano la concorrenza sul mercato (artt. 101-102 del TFUE e Legge n. 287/1990). In tali casi il giudice può intervenire con pronunce di nullità dei contratti, accordi o pratiche concordate, di inibitoria di abusi di posizioni dominanti, e soprattutto di risarcimento dei danni conseguiti a tali comportamenti.

Simili casi si sono dati anche nel settore bancario.

E' noto come il ruolo dei giudici in materia sia complementare a quello della Commissione Europea e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) e sia delineato, in particolare (ma non solo) dal Regolamento n. 1/2003 e dalla Direttiva n. 104/2014 (che sta per essere recepita nel nostro ordinamento, entro la scadenza del 27.12.2016).

Si distinguono infatti azioni c.d. *follow-on* che fanno appunto seguito a provvedimenti sanzionatori della Commissione o dell'Agcm, e azioni c.d. *stand-alone* nelle quali il comportamento è denunciato per la prima volta direttamente davanti al giudice civile.

Fino al settembre 2012 la competenza era divisa fra Corti d'Appello con giudizio in primo ed unico grado per l'applicazione delle regole nazionali (art. 33 secondo comma L. 287/90) e Tribunali (in primo grado, con impugnazione rimessa alla Corte d'appello) per l'applicazione delle norme comunitarie (artt. 85, 86 TCE ora artt. 101,102 TFUE) e cioè per i casi di rilevanza comunitaria. Dal settembre 2012 (in forza della legge n. 27/2012) la materia è devoluta per intero alle Sezioni Specializzate dell'Impresa (21 su tutto il territorio nazionale) ed il procedimento si svolge nei due gradi di giudizio secondo le regole ordinarie del processo.

Alcune delle azioni antitrust sia *follow-on* che *stand-alone* sono state proposte nei confronti di istituti bancari.

Davanti al Tribunale di Milano sono state definite ovvero sono ancora pendenti una dozzina di casi (su un totale di circa 50 controversie pendenti nella materia antitrust in genere) che riguardano il settore bancario e nello specifico comportamenti abusivi sotto il profilo antitrust imputati ad alcune banche da clienti onerati di interessi e/o CMS e/o conteggi complessivi di saldo di c/c denunciati come effetto di intese ovvero come effetto di abusi di posizione dominante, o ancora come abuso di dipendenza economica. Si tratta di fattispecie simili a quelle sopra analizzate a proposito degli interessi usurari, ma portati all'attenzione della Sezione Specializzata Impresa (in forza alla riserva esclusiva di competenza per materia voluta dal legislatore) appunto in forza della deduzione del profilo antitrust. Fino ad ora tali casi hanno avuto pronunce di rigetto delle domande dei consumatori proprio per mancanza dei requisiti per definire il comportamento denunciato in termini antitrust e/o a causa della mancata ottemperanza dell'onere probatorio che incombeva alla parte attrice in termini di prova del comportamento

denunciato o degli effetti di tale comportamento e del nesso di causalità fra il medesimo ed il danno risentito dal consumatore.

La Direttiva n. 104/2014 ha comunque indicato alcune regole di favore per i consumatori (acquirenti diretti e indiretti rispetto all'autore dell'asserita violazione antitrust) che potrebbero portare, dopo il recepimento della Direttiva nel nostro ordinamento, ad una più agevole tutela e quindi ad un incremento delle azioni a questo titolo promosse anche nei confronti delle banche.

Altro istituto normativo che viene invocato nel settore oggi in rilievo riguarda l'abuso contrattuale di dominanza relativa che viene a volte imputato in via cumulativa o alternativa nelle stesse fattispecie.

Tale allegazione si distingue dall'illecito antitrust propriamente detto ed è caratterizzata dalla costrizione subita da un soggetto economicamente più debole a vincolarsi alle condizioni contrattuali che non avrebbe accettato in un quadro di possibile libertà di scelta.

Il riferimento normativo è contenuto nel comma 3-bis dell'art. 9 della legge n. 192/1998 (legge più specificamente dedicata ai rapporti di subfornitura), che prevede un'ipotesi di abuso di dipendenza economica che abbia altresì rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato; tale norma è stata interpretata da unanime dottrina e giurisprudenza come di applicazione generica ed estesa ben oltre l'ambito di operatività della legge in cui è inserita (rapporti di subfornitura).

Gli elementi caratterizzanti questa tipologia di abuso, la situazione di dipendenza economica e l'abuso in termine di squilibrio di diritti ed obblighi tra le parti, devono essere provati – secondo le regole processuali ordinarie – dal soggetto che assume di essere stato vittima di tale abuso. Ci si può quindi ancora una volta trovare di fronte alla proposizione di una realtà di fatto non sufficientemente supportata e confermata da elementi probatori, che costringe il giudice a disattendere le domande risarcitorie proposte, non consentendo il sistema di valutare appieno la posizione di debolezza in cui il consumatore si può trovare in simili casi.

10. Conclusioni

Senza alcuna pretesa di esaustività ed alla luce del breve *excursus* compiuto circa le possibilità di intervento dei giudici, ed in particolare dei giudici civili, nel settore bancario e finanziario, si può osservare come il ruolo della magistratura si ponga non solo in una posizione di controllo nei confronti dell'operato delle banche e degli intermediari finanziari, ma anche in una posizione di controllo - sia pure fortemente limitato e salvi futuri scenari - degli enti preposti al controllo, quali Consob e Banca d'Italia. Per quanto riguarda la tutela del consumatore ed in genere dei soggetti che si trovano in una situazione di asimmetria cognitiva e informativa rispetto ai soggetti dominanti, il ruolo della magistratura ordinaria è ampio e completo; non altrettanto può dirsi per il sindacato, diretto o indiretto, sull'operato delle istituzioni di controllo. Ad esempio il sindacato esercitato dal TAR e dal Consiglio di Stato nell'ambito delle impugnazioni dei provvedimenti dell'Agcm nel settore antitrust è certamente più pregnante di quello che possa essere compiuto dalle Corti d'appello con le modalità e con i limiti che sopra sono stati menzionati.

La tutela dei consumatori è giustamente il principio ispiratore di tutti gli interventi che il legislatore comunitario e nazionale si è posto in questi ultimi anni. Le recenti vicende del settore bancario confermano come nel passato tale esigenza non sia stata sufficientemente tutelata e come i soggetti deboli abbia subito inermi gli abusi di alcuni operatori nel settore.

E' evidente che il ruolo delle Autorità preposte ai controlli, il ruolo della magistratura e quello delle Commissioni che si intenderà istituire dovranno essere esercitati in un'ottica di piena collaborazione e di complementarietà, senza preclusioni, limitazioni di reciproco accesso o prevaricazioni corporative, nell'intento di preconstituire un meccanismo di piena e sicura tutela dei consumatori e del risparmio e della miglior regolamentazione del comportamento degli operatori nello specifico mercato.

Ringrazio per l'attenzione.

Senato della Repubblica

Sesta Commissione permanente (Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi. - Valutazione degli elementi di criticità del sistema bancario e finanziario nella prospettiva del magistrato penale.

Roma, 15 settembre 2016

Luigi Orsi – Sostituto Procuratore generale presso la Corte di Cassazione

1. PREMESSA.

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

voglio innanzitutto rivolgere Loro il mio ringraziamento per l'invito a tenere questa audizione sulle criticità del sistema bancario e finanziario italiano quale si manifesta nella prospettiva del diritto penale.

Sono lusingato per l'invito, ma anche consapevole della vastità e complessità della materia che sono chiamato a trattare.

Provo a svolgere il compito affidatomi, non prima di avere condiviso con Loro alcuni punti di metodo e una traccia dell'esposizione.

In primo luogo, non ho né posso coltivare la pretesa di una trattazione esaustiva, ciò che imporrebbe un'analisi a largo raggio dell'esperienza giudiziaria italiana in materia penale finanziaria quale non si rinviene nella migliore letteratura penalistica. Baserò dunque la seguente esposizione prevalentemente attingendo ai materiali sui quali ho avuto la ventura di lavorare – dal 1989 ad oggi – nell'esercizio della funzione di magistrato inquirente.

In secondo luogo, se è vero che l'indagata *criticità* del sistema bancario e finanziario dipende certamente dai *comportamenti degli operatori di mercato*, la devianza in parola dipende anche - e non poco - dai meccanismi di prevenzione e repressione dei comportamenti illeciti. Non a caso il tema di questa indagine conoscitiva è integrato dalla considerazione dell'efficacia della *vigilanza amministrativa*, il cui adeguato svolgimento ha indubbiamente una funzione preventiva delle violazioni della legge penale.

In terzo luogo, in connessione con quanto appena rilevato al punto che precede, sulla corretta funzionalità del sistema bancario e finanziario ha influenza l'efficace esercizio della funzione preventiva e repressiva della *giurisdizione penale*.

Su queste premesse si basa il programma di trattazione del tema assegnatomi.

Il paragrafo 2 sarà dedicato all'analisi dei reati che risultano accertati nell'ambito delle indagini in materia di attività bancaria-finanziaria. Si porterà l'attenzione sulle violazioni di maggior significato considerando tanto quelle più frequentemente indagate quanto quelle che – per gravità della condotta e lesività del danno – risultano comunque indicative dello stato in cui versa il sistema finanziario.

Il paragrafo 3 tratteggerà alcuni degli aspetti caratteristici dell'esercizio della vigilanza amministrativa sull'attività bancaria e finanziaria e dei rapporti tra i vigilatori amministrativi e l'autorità giudiziaria.

Il paragrafo 4, infine, si propone di considerare le condizioni nelle quali la giurisdizione penale è chiamata ad affrontare la criminalità economica.

2. I REATI ACCERTATI NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ BANCARIA E FINANZIARIA.

2.1. Abusivismo bancario e finanziario.

La legge penale sanziona, innanzitutto, l'*attività bancaria abusiva* perché svolta senza le necessarie autorizzazioni.

Il Testo Unico Bancario (TUB) punisce le attività di raccolta del risparmio tra il pubblico (articolo 130), di esercizio del credito (art. 131), di abusiva emissione di moneta elettronica (art. 131 bis), di abusiva prestazione di servizi di pagamento (art. 131 ter) e di abusiva attività finanziaria intesa nel senso di concessione di finanziamenti (art. 132).

Il Testo Unico Finanziario (TUF) punisce poi chi svolge servizi o attività d'investimento o di gestione collettiva del risparmio senza abilitazione (articolo 166).

Considerando l'esperienza giudiziaria a partire dalle sentenze della Cassazione, si evidenzia che la Corte di legittimità – il terminale ultimo dei processi - negli ultimi vent'anni ha deciso complessivi 39 casi di violazione dell'art. 166 TUF e degli artt. 130-132 TUB, non più di due per anno. Relativamente pochi, dunque.

Una valutazione qualitativa di questo contenzioso chiarisce che la massima parte dei condannati per abusivismo creditizio è costituita da usurai i quali già appartengono al circuito dell'economia criminale, talora quella propria delle organizzazioni mafiose.

Svolgendo analoga indagine sull'abusivo svolgimento di servizi di investimento, emerge che i processi si riferiscono principalmente alla condotta del promotore finanziario che, anziché limitarsi ai compiti a lui ordinariamente spettanti (quali la promozione dei prodotti finanziari e le connesse attività materiali volte a favorire la conclusione del contratto tra cliente e intermediario, per conto del quale opera, nonché la limitata attività di consulenza, intesa ad orientare le scelte del risparmiatore), stipula con il cliente un contratto di gestione degli investimenti finanziari e percepisce le somme all'uopo destinate.

Si può concludere sul punto escludendo che l'abusivismo costituisca una significativa criticità del sistema bancario e finanziario italiano.

2.2. La banca autorizzata alla raccolta di liquidità e all'erogazione di finanziamenti.

La giustizia penale si interessa della condotta di chi esercita attività bancaria *autorizzata*. Esiste una casistica che può essere sistematizzata secondo le tre specifiche funzioni svolte ordinariamente dalla banca: quella di *deposito della liquidità raccolta* dalla clientela; quella di *erogazione di finanziamenti*; quella di *intermediario sul mercato dei valori mobiliari*.

2.2.1. Reati commessi in sede di *raccolta del denaro*.

Si tratta del fenomeno, assai marginale, dell'impossessamento di valori della clientela da parte del dipendente della banca. Il reato è quello di appropriazione indebita (art. 646 codice penale) se il bancario si impossessa del denaro del cliente prima che approdi sul conto corrente mentre è di furto (art. 624 codice penale) se l'impossessamento riguarda denaro già depositato.

A comprova della assoluta marginalità di questo fenomeno basti ricordare che la Cassazione penale ha pronunciato cinque sentenze negli ultimi vent'anni in questa materia.

2.2.2. Reati commessi in sede di *erogazione del credito*.

La funzione creditizia esercitata dalle banche è nevralgica per l'economia nazionale. Non a caso la legge penale punisce, come si è visto, l'esercizio abusivo del credito in favore del pubblico.

La legge penale, peraltro, non sanziona la modalità di erogazione del credito da parte del soggetto autorizzato. Non vige, in sostanza, un reato di *corretta erogazione del credito* da parte degli operatori abilitati.

Ciò non implica che la legge penale si disinteressi sempre della corretta erogazione del credito da parte del soggetto abilitato.

Vi sono almeno due ambiti in cui la condotta del banchiere erogatore del credito può essere penalmente rilevante.

Il primo ambito è quello in cui un dipendente della banca, in combutta con il cliente, inganni i suoi superiori gerarchici ed eroghi il prestito scavalcando le competenze interne. In questo caso, il dipendente risponde del reato di appropriazione indebita in danno della banca (Cass. Sez. 2, sentenza n. 3332 del 5 ottobre 2012). Si tratta di casi assai rari riguardanti importi relativamente modesti che certamente non costituiscono una significativa criticità del sistema bancario.

Il secondo ambito è quello in cui il cliente debitore della banca venga dichiarato fallito e il giudice penale debba verificare se il debito sia stato assunto in circostanze pregiudizievoli per la massa dei creditori. Questa casistica è rilevante perché coinvolge i settori apicali della banca, riguarda normalmente operazioni per importi cospicui e si ritrova spesso nei più rilevanti e noti dissesti finanziari.

Si può provare a proporre una casistica di questo fenomeno di erogazione del credito illecita. Come si vedrà, si tratta di una fenomenologia che rappresenta una delle più rilevanti e note criticità del sistema bancario e finanziario quali si registrano dal punto di vista del diritto penale.

2.2.2.1. Erogazione di credito condizionata all'acquisto di beni "problematici" della banca.

La pratica giudiziaria conosce questa modalità di illecita erogazione del credito: la banca ha interesse a disfarsi di beni non particolarmente appetibili e quindi non facilmente liquidabili. In genere si tratta di cespiti acquisiti a garanzia di crediti vantati verso soggetti in stato di dissimulata difficoltà finanziaria.

In questo caso la banca si accorda con il cliente (solitamente un imprenditore a sua volta in difficoltà e quindi con scarse possibilità di accesso al credito) nel senso che l'erogazione di nuova finanza sia almeno parzialmente devoluta all'acquisizione – da parte del finanziato – del cespite di dubbio valore.

Nell'ipotesi in cui il cliente fallisca (o sia ammesso al concordato preventivo, ciò che è lo stesso per integrare gli estremi del reato fallimentare di bancarotta) gli organi della procedura concorsuale e l'autorità giudiziaria (anche penale) sono chiamati a verificare se l'assunzione del debito risponda all'interesse del debitore. Nel caso in cui il cespite acquisito sia effettivamente minusvalente rispetto all'impiego di risorse per l'acquisto, si pongono le premesse per ipotizzare il reato di bancarotta fraudolenta patrimoniale consumato in danno dei creditori del fallito. Reato nel quale concorre – a condizioni date – anche il banchiere.

2.2.2.2. Erogazione di credito condizionata all'acquisto sul mercato borsistico di azioni emesse dalla banca.

In più occasioni la pratica giudiziaria ha registrato casi – noti alle cronache – di banchieri che hanno condizionato l'erogazione di finanza in favore del cliente al fatto che questo impieghi parte del ricevuto nel sostegno borsistico del titolo emesso dalla stessa banca. La finalità perseguita dal cliente è di accedere al credito, quella della banca (ma più propriamente, dei suoi vertici interessati a un qualche bonus retributivo) è quella di sostenere artificiosamente il corso del titolo in borsa.

La rilevanza penale di queste operazioni è potenzialmente duplice.

Il sostegno del titolo emesso dalla banca ma condotto da suoi clienti da questa finanziati può integrare gli estremi del delitto di manipolazione del mercato (articolo 185 TUF). L'artificio consiste nel fatto che il mercato ritiene il titolo appetibile in funzione degli acquisti che in realtà sono condotti con risorse della stessa emittente. Acquisti, dunque, non segnaletici di una genuina fiducia nella bontà dell'investimento.

Questa operatività può altresì integrare gli estremi del reato di bancarotta fraudolenta. Nell'ipotesi in cui il cliente fallisca o sia ammesso al concordato preventivo il giudice penale deve verificare se l'investimento borsistico risponda all'interesse del cliente della banca o se invece prevalga quello del *management* di quest'ultima. La risposta affermativa pone le premesse per ipotizzare il reato di bancarotta fraudolenta patrimoniale consumato in danno dei creditori del fallito. Reato nel quale concorre – a condizioni date – anche il banchiere che abbia istigato l'investimento.

2.2.2.3. Erogazione di credito condizionata all'impiego di quanto ricevuto in favore di altro cliente della banca, insolvente.

Il debitore A non è in grado di restituire il dovuto. La banca deve fare i conti con la svalutazione del credito. Per evitare di segnalare alla vigilanza la sofferenza, la banca concerta con il cliente in difficoltà quello che si definisce un "*cambio di cavallo*". Un soggetto B, diverso dal debitore e normalmente a questo asservito, assume il debito e acquisisce finanza pari al debito inadempito da A. Quindi B versa l'importo ad A normalmente con una transazione priva di valore effettivo per B) che estingue il suo debito verso la banca, la quale è ora creditrice del nuovo arrivato. L'importo

del credito ancora inadempito rimane il medesimo ma l'ottenuto "rinverdimento" del credito erogato la solleva dalla segnalazione di sofferenza.

Anche in questo caso, come in quelli prima esaminati, nell'ipotesi in cui B fallisca o sia ammesso al concordato preventivo gli organi della procedura concorsuale e l'autorità giudiziaria (anche penale) verificheranno se l'assunzione del debito risponda all'interesse di B. Nel caso in cui il debito sia stato assunto nell'interesse pressoché esclusivo di terzi (il sovvenuto A e la banca creditrice), si porranno le premesse per ipotizzare il reato di bancarotta fraudolenta patrimoniale consumato in danno dei creditori di B diversi dalla banca.

2.2.2.4. Erogazione di credito condizionata alla prestazione di una garanzia a supporto del debito di altro cliente della banca, insolvente.

Si tratta di un caso sostanzialmente analogo al precedente: il debitore A non può ripagare il debito e lo sovviene il sodale B. La variante rispetto a quanto si è detto prima consiste nel fatto che B alternativamente: si rende garante del debito di A; si sostituisca ad A costituendosi debitore della banca laddove il suo debito è però garantito da un cespite di congruo valore.

In questo caso, se B fallisce o accede al concordato preventivo la verifica riguarderà la consistenza effettiva dell'interesse di B a fare queste operazioni. La dazione di garanzia per il solo interesse del debitore sovvenuto integra la bancarotta fraudolenta patrimoniale distrattiva.

2.2.2.5. Rimborso del debito mediante l'impiego dei ricavi di obbligazioni emesse dal debitore e commercializzate al dettaglio dalla banca creditrice.

Il caso che qui si presenta è una ulteriore variante dei precedenti: il debitore non ha le risorse per rimborsare quanto dovuto e peraltro non trova – per la notevole entità del debito – un soggetto a lui vicino che, indebitandosi o prestando garanzia alla banca creditrice, lo aiuti a onorare l'adempimento. La ricerca di un terzo che sovvenga il debitore è condotta rivolgendosi al mercato, anziché ad un sovventore individuato. In breve: il debitore emette obbligazioni; queste sono commercializzate dalla banca allo sportello; il debitore impiega quindi il ricavo dell'emissione rimborsando la banca; questa chiude la sua posizione creditoria; il debitore sostituisce il suo creditore che non è più la banca ma sono i sottoscrittori delle obbligazioni, tipicamente piccoli risparmiatori che ignorano la condizione di difficoltà dell'emittente. Così operando, il debitore e la banca sua creditrice ribaltano sui sottoscrittori delle obbligazioni emesse dal primo e commercializzate dalla seconda il rischio dell'inadempimento del debitore.

Questa meccanica, gravemente pericolosa per la platea dei piccoli risparmiatori, non è mai stata praticabile impiegando lo strumento delle comuni obbligazioni. Lo schema è stato invece utilizzato più volte – con risultati esiziali per la credibilità del sistema bancario e finanziario – ricorrendo a quella specifica tipologia di obbligazioni che denominati *eurobonds*. A questi strumenti hanno fatto ricorso alcuni dei più importanti gruppi dichiarati insolventi alla metà dello scorso decennio, notoriamente Parmalat, Cirio e Finpart.

All'epoca in cui questi strumenti finanziari sono stati così perniciosamente utilizzati, esisteva una rilevante differenza tra obbligazioni comuni e *eurobonds*.

Una società italiana poteva, all'epoca, emettere le comuni obbligazioni entro limiti severi, sino all'ammontare proporzionato al proprio patrimonio. L'emissione era attuata sotto il controllo degli organismi di vigilanza del mercato e delle banche. Questi titoli potevano essere direttamente sottoscritti dai piccoli investitori.

Gli *eurobonds*, invece, erano obbligazioni emesse da società lussemburghesi controllate dalle capogruppo italiane sostanzialmente interessate all'emissione, erano trattate alla Borsa del Lussemburgo, non erano soggette ad alcun limite di emissione né erano controllate da Consob o da Banca d'Italia. L'unico aspetto che avrebbe dovuto garantire i risparmiatori italiani che investivano in *eurobonds* consisteva nella regola secondo la quale, a differenza delle obbligazioni emesse in Italia, questi titoli non potevano essere proposti direttamente agli investitori privati (clientela *retail*) ma l'emittente doveva negoziarli in favore di operatori professionali. Da notare, però, che dagli investitori professionali questi titoli finivano direttamente allo sportello in Italia, commercializzate dalle banche *retail*.

Per il resto, gli emittenti di siffatte obbligazioni estero-vestite potevano aggirare ogni limite che non fosse la disponibilità delle banche che sostenevano le emissioni e di quelle che negoziavano i titoli alla loro clientela.

In realtà l'ordinamento italiano prevedeva un controllo amministrativo, disciplinato dall'art. 129 del Testo Unico Bancario. Questa norma prescriveva, per le emissioni e le offerte in Italia di valori mobiliari esteri superiori ad un determinato importo, l'obbligo di comunicazione alla Banca d'Italia. L'istituto di vigilanza, ricevuta detta comunicazione, era chiamato ad esercitare un poterdovere di controllo che poteva sfociare alternativamente in un tacito nulla-osta piuttosto che nel divieto o nel differimento dell'operazione. La Banca d'Italia ha all'epoca interpretata questa norma nel senso ch'essa non istituiva un controllo di merito sulle emissioni.

Nessuna istituzione pubblica nazionale ha quindi eccepito alcunché sulle emissioni e sui collocamenti di *eurobonds* sino al 5 novembre 2002, quando una delle emissioni di *eurobond* (operata dalla nota Cirio) andò in *default*.

Le vicende giudiziarie dalle quali emerge che migliaia di risparmiatori hanno subito danni investendo in questi prodotti sono estremamente note e non esigono ulteriori dettagli.

Il riflesso penale di questi comportamenti va dalla truffa (in danno dei sottoscrittori inconsapevoli della precaria o compromessa situazione dell'emittente) alla bancarotta fraudolenta (in danno dei creditori dell'emittente che così operando ha implementato il passivo).

2.2.3. Reati commessi nell'esercizio della *intermediazione sul mercato dei valori mobiliari*.

Il triste *exploit* degli *eurobonds* manifesta due patologie ad un tempo: la critica modalità di saldare un debito bancario; l'opaca proposta di investimento ad un pubblico pressoché inconsapevole delle reali condizioni dell'emittente.

Se la prima patologia attiene alle anomalie nella concessione di credito, la seconda riguarda altra funzione della banca (ma non esclusiva della banca), quella di *intermediario sul mercato mobiliare*. Di questo specifico aspetto è ora il momento di trattare.

La storia finanziaria italiana, anche recente, è costellata da numerosi episodi di danno per i risparmiatori. Se si vuole, anche qui, sistematizzare la fenomenologia del danno al risparmiatore si può distinguere:

- il caso in cui l'investitore acquista sulla base delle indicazioni informali acquisite dall'intermediario al quale affida l'ordine di acquisto;

- il caso in cui l'investitore dispone l'ordine di acquisto secondo una sua scelta, maturata sulla base di fonti informative pubbliche (bilanci, report di analisti finanziari, stampa specializzata) inidonee a rappresentare la rischiosità dell'investimento.

2.2.3.1. Investimenti “spinti” allo sportello.

Abbiamo già accennato alla prima tipologia casistica, costituita dagli acquisti *consigliati* allo sportello di banche che promuovono l'investimento su certi titoli. La forma contrattuale vuole che il cliente si sia autonomamente determinato e abbia selezionato l'acquisto (c.d. *cliente amministrato* e non *gestito*). La sostanza operativa dice invece che il cliente ha seguito pedissequamente i suggerimenti del suo intermediario. Spesso questi consigli hanno riguardato titoli estremamente rischiosi. Il danno che ne è conseguito per un numero elevato di investitori ha suscitato clamorose reazioni di opinione pubblica. Molti hanno confidato, a ragione, nell'intervento dell'autorità giudiziaria. Ma occorre qui chiarire che questi casi costituiscono poco meno che un *rebus* per la giustizia penale. Indagini pure estremamente approfondite non riescono a individuare l'esatta responsabilità personale all'interno delle complesse filiere organizzative delle banche intermediarie. Chi consiglia il prodotto allo sportello è, a sua volta, spesso scarsamente informato della sua rischiosità. La gerarchia che da questo soggetto risale ai vertici dell'azienda ha normalmente buon gioco nel dichiararsi estranea alla esatta nozione di quanto risulta il cliente abbia reclamato di acquistare. Chi, pure all'interno della banca, ha concorso a strutturare il prodotto, farà valere la sua totale estraneità rispetto alla vendita dello stesso richiamando la prassi della *chinese wall* che divide i comparti dell'azienda bancaria. In definitiva, lo strumento della responsabilità penale (notoriamente *personale*) è arma piuttosto spuntata rispetto a questi abusi.

2.2.3.2. Investimenti effettuati dall'investitore “autodeterminato”. Frodi nella comunicazione finanziaria.

Considerando ora la seconda tipologia casistica, quella dell'investitore che si è formato un'errata opinione del rischio assunto sulla base delle informazioni circolanti sul mercato, si tocca il vasto e complesso tema della correttezza dell'informazione finanziaria e del connesso tema della cultura finanziaria del pubblico degli investitori.

Molti lamentano che in Italia latita un'adeguata cultura finanziaria. L'osservazione viene ribadita quante volte si assista ad uno dei molti casi in cui numerosi risparmiatori abbiano subito una qualche frode. A questo proposito si può convenire sul fatto che l'esercizio dell'attività di investimento borsistico è fin troppo più complesso di quanto sia adeguato il set di competenze proprie del pubblico indistinto dei risparmiatori. Ma occorre anche chiarire che una pure accettabile cultura finanziaria, ove fosse mai posseduta da investitori non professionali, non eliderebbe il rischio di incorrere nelle frodi montate ad arte.

Il tema centrale è allora quello dell'*informazione finanziaria*, che si vuole corretta perché *veritiera*. Chi investe risorse acquistando strumenti finanziari dovrebbe sapere esattamente quanto è credibile il valore rappresentato sul mercato, quanto veri siano i dati patrimoniali, economici e finanziari esposti a bilancio, quanto in definitiva sia affidabile l'emittente.

Su questo versante la giustizia penale avrebbe molto da dire. Ma le norme-cardine a presidio della corretta informazione societaria, l'art. 2621 c.c. che punisce il c.d. *falso in bilancio* e gli articoli 185 TUF e 2637 codice civile che puniscono l'*aggiotaggio* rispettivamente consumato ingannando il mercato sul valore delle azioni emesse da imprese quotate e, rispettivamente, non quotate, hanno mostrato di risultare strumenti difficilmente azionabili e quindi alquanto spuntati.

2.2.3.2.1. Disinformazione mediante falsi bilanci.

Consideriamo il *falso in bilancio*. Non è questa la sede per ripercorrerne la modesta vicenda applicativa ma basterà ricordare che:

- dalla sua entrata in vigore (1942) e sino agli anni novanta, il falso in bilancio è stato al centro di pochissime decisioni;
- negli anni del fenomeno giudiziario definito “*Mani pulite*”, la norma ha avuto un picco di applicazione, sostanzialmente riferito alla pratica di occultare in bilancio l’impiego di risorse per il pagamento di tangenti;
- questo specifico impiego della norma penale è stato ridimensionato dalla riforma introdotta con il DL 11 aprile 2002 n. 61, che ha notevolmente ristretto l’area della condotta punibile introducendo, tra l’altro, soglie percentuali di rilevanza del falso. Questa innovazione ha eliso la rilevanza penale di quei falsi che riguardano l’occultamento di pagamenti di tangenti il cui importo notoriamente non rappresenta mai percentuali significative rispetto ai numeri totali del bilancio;
- l’ultimo intervento legislativo, quello entrato in vigore con la legge 27 maggio 2015 n. 69, ha per un verso nuovamente esteso la portata della norma incriminatrice, fondamentalmente elidendo le anzidette soglie percentuali introdotte nel 2002, ma ha innescato un vistoso problema interpretativo quanto alla definizione della natura dei dati che, se falsi, integrano l’illecito e particolarmente se debbano essere soli *fatti materiali* o anche le *valutazioni*. Dilemma assurdo solo che si consideri che ogni numero del bilancio è sempre frutto della valutazione di un dato materiale, come ha dovuto sancire la Cassazione (Sezioni Unite, 27 maggio 2016, ud. 31 marzo 2016, n. 22474).

2.2.3.2.2. Ulteriori frodi informative: l’aggiotaggio.

L’*aggiotaggio* (definito con questo termine se riguarda titoli non quotati e *manipolazione del mercato* se riguarda titoli quotati) è il reato commesso da chi inganna il mercato mediante una condotta che risulti concretamente idonea a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari. La manovra fraudolenta può essere attuata in due modi: mediante la diffusione di notizie false; oppure mediante operazioni simulate o altri artifici. Se un soggetto emittente, o chiunque altro abbia interesse alla frode, propala notizie falsamente positive o negative sul valore di un titolo, avremo il c.d. *aggiotaggio informativo*. Se lo stesso obiettivo è perseguito con una condotta non dichiarativa, come può essere un massiccio rastrellamento di titoli secondo tempistiche che sorprendono il meccanismo di formazione automatica del prezzo di borsa, avremo il c.d. *aggiotaggio operativo*. A rigore, anche i comportamenti non dichiarativi si propongono una funzione comunicativa, rivolta alla disinformazione.

Tra i comportamenti che possono integrare aggiotaggio può esserci l’emissione di un bilancio falso quando il documento emesso dall’emittente sia concretamente idoneo ad alterare il prezzo del relativo titolo sul mercato.

La considerazione della vicenda applicativa del reato di *aggiotaggio* mostra importanti limiti nel prevenire e sanzionare condotte fraudolente a danno del mercato. Le criticità sono di natura diversa rispetto a quelle riscontrabili rispetto al falso in bilancio.

L’aggiotaggio non ha subito quel ciclico stravolgimento normativo che abbiamo registrato nella disciplina del falso in bilancio. Ad un primo approccio, le frodi di mercato dovrebbero essere molto più agilmente perseguite a titolo di aggiotaggio che di falso in bilancio. Innanzitutto la condotta è definita in termini più ampi di quella propria del falso in bilancio, ricomprendendo qualsivoglia attività che sia concretamente idonea a pervertire il prezzo di mercato del titolo “*bersaglio*”. In

secondo luogo, l'aggiotaggio non è reato *proprio*, cioè riferibile ad una specifica categoria di soggetti (gli amministratori dell'emittente che approvano il bilancio) ma è reato *comune* che quindi può essere commesso da chiunque. In terzo luogo, la condotta aggiotatrice è descritta in termini non così tassativi come quella del falso in bilancio ma ricomprende qualsivoglia attività che sia concretamente idonea ad alterare il prezzo di mercato del titolo "*bersaglio*". In quarto luogo, finalmente, il dolo caratteristico dell'aggiotaggio è quello *generico* e non quello *specifico* e *intenzionale* proprio del falso in bilancio.

Insomma, si tratta di una figura di reato che offre molte frecce all'arco di chi sia tenuto a presidiare l'integrità dell'informazione finanziaria al mercato.

La prassi giudiziaria individua tuttavia una rilevante criticità: la sempre controversa individuazione del Tribunale e quindi del PM competente per territorio. La legge non offre appigli sicuri per sciogliere i dubbi in proposito. Non c'è indagine né conseguente processo per aggiotaggio in cui non si debba assistere al balletto di snervanti questioni di competenza territoriale. Quando l'incertezza domina, tutto vale. Per alcuni anni si è radicata, prevalentemente, l'interpretazione secondo la quale il momento di consumazione del reato è quello in cui la falsa notizia o la manovra di acquisto giungano – dal terminale dal quale l'impulso elettronico parte – presso i server della società che gestisce le transazioni di borsa perché da questo momento il mercato legge e conosce l'iniziativa decettiva. Questa opinione, che radica la competenza territoriale presso il Tribunale e la Procura di Milano, è avversata da quanti ritengono che si crei così una inammissibile competenza esclusiva di quell'ufficio giudiziario. Emergono così altre opzioni: il reato si consumerebbe nel luogo e nel momento in cui l'impulso informativo parte verso il network borsistico.

Le due opzioni rimangono ancora in ballo. Non è ancora sicuro, quando un'indagine si avvia, dove approderà. L'incertezza è tale che è notorio il fatto che alcuni uffici giudiziari procedano per aggiotaggio per il solo fatto di avere iscritto il reato per primi, secondo l'art. 9 comma 3 del codice di procedura penale. Lo spostamento di competenza in corso di indagini ritarda inevitabilmente la definizione dei procedimenti. Ma è ancora più grave che lo spostamento intervenga quando le indagini sono state definite e si sta celebrando il processo.

3. LA VIGILANZA DELLE *AUTORITIES* IN AMBITO BANCARIO E FINANZIARIO. RAPPORTI CON LA GIURISDIZIONE PENALE.

3.1. La vigilanza bancaria e quella di Consob.

La definizione delle competenze ripartite tra la vigilanza bancaria e quella di mercato è disciplinata dalla legge.

Il sistema di *vigilanza bancaria*, come è noto, si articola attualmente su due livelli. Spettano alla Banca centrale europea e al personale della Banca d'Italia compiti di vigilanza sui gruppi bancari italiani "rilevanti" attraverso la valutazione periodica della loro situazione economico-patrimoniale, la verifica del rispetto delle regole prudenziali, l'adozione degli interventi di vigilanza eventualmente necessari, l'effettuazione degli stress test. La vigilanza sulle banche ed i gruppi bancari "non rilevanti" è invece materialmente condotta dalla Banca d'Italia in un'ottica di supervisione unitaria guidata dagli orientamenti e dalle istruzioni generali impartite dalla BCE. La vigilanza bancaria si estende ad altri operatori del mercato finanziario: le società di intermediazione mobiliare (SIM); le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV); gli intermediari finanziari; gli istituti di moneta elettronica (IMEL). La vigilanza bancaria nei confronti di questi operatori si focalizza sulla coerenza degli assetti

organizzativi, sulla qualità della gestione, del controllo dei rischi, sull'adeguatezza del patrimonio a fronteggiare eventuali perdite, sulla trasparenza e sulla correttezza nei confronti della clientela.

La vigilanza della Consob si esercita sui soggetti che operano sul mercato mobiliare, in particolare, nei confronti degli *emittenti* di prodotti finanziari e degli *intermediari*. La vigilanza nei confronti degli emittenti è finalizzata a verificare la qualità dell'informativa resa al mercato da parte di chi confeziona il prodotto finanziario; la verifica sugli intermediari si propone di controllare che questi operatori agiscano correttamente e quindi perseguano l'interesse del cliente assicurando trasparenza sui rischi dell'investimento.

Non è questa la sede per approfondire il delicato tema del conflitto di interessi che si propone allorché l'emittente è contemporaneamente intermediario che commercializza sul mercato il prodotto finanziario che ha confezionato. Ma si tenga conto della centralità di questa questione.

3.2. Rapporti della vigilanza bancaria con l'autorità giudiziaria.

Banca d'Italia e Consob dispongono di poteri di accertamento di illeciti amministrativi che possono anche sanzionare, sempre in via amministrativa.

Le indagini e i processi penali che riguardano le categorie di soggetti sottoposti alla vigilanza bancaria non possono prescindere dalla acquisizione degli accertamenti eventualmente svolti in sede amministrativa. Questo assunto merita alcune precisazioni.

La prima attiene al segreto d'ufficio in relazione agli accertamenti condotti dalla Banca d'Italia. Il principio secondo il quale la vigilanza bancaria deve mettere a disposizione della giustizia penale ogni documento e informazione, senza riserve, si è affermato nel tempo. L'art. 7 del TUB dispone oggi che *“tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti da segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze, Presidente del CICR. Il segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria quando le informazioni richieste siano necessarie per le indagini o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente”*. Questo ultimo inciso, che rende inopponibile il segreto d'ufficio al magistrato penale, è stato introdotto con il decreto legislativo n. 333 del 1999. Prima di allora, mi è capitato di vedermi in un primo momento rifiutata la richiesta di copia di una relazione “riservata” condotta dalla vigilanza su una banca al centro di indagini preliminari. Nel 1993, quando ancora la legge non esplicitava che il segreto non è tale nei confronti dell'autorità giudiziaria, ho comunque potuto ottenere il documento sulla base dell'interpretazione sistematica dell'art. 7 TUB, prima ancora che fosse integrato con l'inciso detto.

La seconda precisazione si impone quanto al rapporto tra accertamenti condotti in sede amministrativa e quelli condotti in sede penale. La necessità che il Pubblico Ministero acquisisca quanto emerge in sede amministrativa non implica che l'autorità giudiziaria rimette a quella amministrativa la trattazione di questi casi e se ne fa passivo recettore.

In realtà, innanzitutto il Pubblico Ministero acquisisce questi elementi avendo chiaro che non potranno essere di per sé esaustivi del perimetro delle indagini penali, se non per altro per il fatto che la potestà accertativa del vigilatore bancario non dispone di strumenti così penetranti come quelli tipici dell'indagine penale.

In secondo luogo, anche l'ottica con la quale i fatti vengono esaminati in sede giudiziaria penale e in sede amministrativa risulta diversa: la finalità dell'accertamento e il canone di giudizio che orienta il vigilatore bancario è determinato dalla sua funzione precipua che è quella di verificare la saldezza economico-patrimoniale dei soggetti vigilati. Sfugge al vigilatore bancario lo scopo dello stretto accertamento di fatti illeciti, proprio della giurisdizione penale.

3.3. Rapporti della Consob con l'autorità giudiziaria penale.

La collaborazione della Consob con l'autorità giudiziaria non è meno essenziale di quella che si è rilevata a proposito della Banca d'Italia. Non a caso l'art. 187 *decies* c. 3 TUF dispone che la Consob e l'autorità giudiziaria collaborano tra loro anche mediante scambio di informazioni.

Questa norma specifica la regola di collaborazione gravando il Presidente della Consob del dovere di trasmettere al PM, con una relazione motivata, la documentazione raccolta nello svolgimento dell'attività di accertamento nel caso in cui emergano elementi che facciano presumere la esistenza di un reato, quale che sia e quindi non esclusivamente riferito alla materia del *market abuse*. La medesima norma impone al PM di informare senza ritardo il vigilatore del mercato quante volte abbia acquisito notizia di un reato di *market abuse* (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione di mercato).

La disciplina dei rapporti tra Consob e magistrato penale, evidentemente riferita alla fase delle indagini preliminari, non specifica quale impiego possa e debba fare il PM dei materiali acquisiti presso la Consob. Deve tuttavia ritenersi pacifico quanto osservato con riferimento agli accertamenti che il PM acquisisca dalla vigilanza bancaria. Quindi: doveroso acquisire i dati e i documenti del procedimento amministrativo; inopportuno ritenere di per sé esaustivi gli accertamenti condotti in sede amministrativa laddove i più ampi margini di investigazione penale consentano un più pieno accertamento dei fatti indagati; necessario valutare i fatti accertati alla luce della legge penale e della sua più convincente interpretazione.

Questa precisazione – piuttosto ovvia, in verità – si impone laddove un commentatore ha ritenuto lamentare che l'individuazione del fatto tipico di aggio "appare legata all'esercizio di poteri discrezionali da parte della Consob" (M. Vizzardi, *La manipolazione del mercato: un doppio binario da ripensare?*, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2006, 731) e addirittura la Cassazione penale ha statuito, in una isolata decisione, che la nozione di aggio sia individuabile esclusivamente attraverso la lente valutativa della Consob (sezione quinta, 24 maggio 2007 n. 770, ricorrente Magiste International SA).

Più controversa è invece la disciplina del ruolo della Commissione nell'ambito del processo penale, la fase del giudizio che consegue alle indagini.

La dottrina penalistica pressoché unanime non manca di registrare ferme critiche all'impianto normativo dettato in proposito dal TUF (cfr. F. D'Alessandro, *Regolatori del mercato, enforcement e sistema penale*, Torino, 2014, p. 311 e ss. ove sono esaurientemente riportate le fondamentali notazioni di uno dei fondatori del diritto penale commerciale italiano quale è Alberto Crespi).

La sostanza delle censure si riassume in una essenziale osservazione: la Consob recita, nelle vicende che riguardano illeciti di borsa (c.d. *market abuse*) troppe parti in commedia contemporaneamente.

La Commissione infatti:

- a) esercita il *potere di accertamento* delle violazioni in sede amministrativa (art. 187 *octies* TUF) utilizzando penetranti poteri ispettivi quali richieste di notizie, audizioni, acquisizioni di registrazioni di dialoghi telefonici, perquisizioni, ispezioni nonché può disporre il sequestro di beni suscettibili di confisca amministrativa;
- b) esercita il *potere di applicare sanzioni amministrative* nei confronti degli autori degli illeciti amministrativi accertati (art. 195 TUF);
- c) esercita, nei procedimenti per i reati di *market abuse* – la cui condotta sostanzialmente coincide con quella dei più significativi tra i detti illeciti amministrativi - *i diritti e le facoltà* attribuiti dal codice di procedura penale agli *enti rappresentativi di interessi lesi* dal reato (articolo 187 *undecies* TUF e articolo 91 codice di procedura penale);
- d) esercita il potere di *costituirsi parte civile* e richiedere, a titolo di riparazione dei danni cagionati dal reato all'integrità del mercato, una somma determinata dal giudice, anche in via equitativa, tenendo comunque conto dell'offensività del fatto, delle qualità personali del colpevole e dell'entità del prodotto o del profitto conseguito dal reato.

Può quindi capitare, e accade effettivamente, che rispetto al medesimo fatto di *market abuse* la Commissione avvii accertamenti (spontaneamente o su segnalazione del PM) e sanzioni le condotte sul piano amministrativo. Contemporaneamente, la Commissione può trovarsi a svolgere il ruolo di denunciante in sede penale, di teste principale d'accusa proposto dal PM e altresì di persona offesa che in sede di processo può costituirsi parte civile. Questo lo statuto del TUF in materia.

Pare innanzitutto critico il “*doppio binario*” secondo il quale la medesima condotta è oggetto di paralleli procedimenti e di doppie sanzioni. Questa censura non riguarda esclusivamente la materia del *market abuse* perché l'ordinamento conosce ampi ambiti di impiego della doppia responsabilità, penale e amministrativa, per lo stesso fatto. Tutti sappiamo però quanto la giurisprudenza CEDU sia contraria a siffatto raddoppio di pena per la medesima condotta.

Pare, in secondo luogo, logicamente implausibile la norma che identifica nella Consob il solo soggetto automaticamente e necessariamente titolare del risarcimento per la lesione inferta dalla condotta di *market abuse*. Su questo versante sono stati spesi plurimi argomenti:

- si è ritenuto in primo luogo che il soggetto leso da manovre che interferiscono sulla corretta formazione dei prezzi di mercato è il risparmiatore che ha subito il danno laddove la Consob è semmai il “*poliziotto del mercato*”, non il titolare di diritto risarcitorio rispetto alla violazione delle regole di trasparenza. Se la Consob può vantare questo diritto, nulla allora osta a che la Polizia di Stato e i Carabinieri – per fare esempio grossolano ma non privo di significato – si costituiscano parte civile in tutti i processi nei confronti di chi ha violato la legge penale nei settori di competenza di queste forze dell'ordine;
- si è osservato in secondo luogo che la Consob è l'istituzione cui è devoluto il compito di presidiare la trasparenza del mercato dei valori mobiliari, quanto implica ch'essa è tenuta responsabile per il diligente esercizio di questo compito. In sostanza, in presenza di abusi di mercato non è automatico che la frode abbia sorpreso la più adeguata vigilanza sul mercato. La prassi giudiziaria conosce iniziative risarcitorie avviate da risparmiatori nei confronti della Commissione;
- si è rilevato in terzo luogo che il diritto risarcitorio vantato dalla Consob in sede giudiziaria risulta implausibile alla luce del fatto la Commissione già in sede amministrativa sanziona l'autore del fatto.

Forse è considerando enfaticamente questo ventaglio di pervasivi poteri che alcuni commentatori e la citata sentenza della Cassazione penale ritengono che l'accertamento dell'agguato in sede penale dipende in modo preponderante dall'iniziativa della Consob. Assunto che non risponde alla

realtà dei fatti per un dato empirico che la cronaca giudiziaria documenta: la maggior parte dei più rilevanti procedimenti penali in materia di manipolazione del mercato nasce da iniziative del PM a seguito di denuncia di soggetti diversi dalla Commissione.

4. CONDIZIONE DELLA GIURISDIZIONE PENALE IN AMBITO BANCARIO E FINANZIARIO.

4.1. Crescente interesse per il diritto penale dell'economia.

Quando ho assunto le funzioni di magistrato, presso la Procura di Milano nel corso del 1990, quell'ufficio aveva già costituito un gruppo di lavoro specializzato in materia economica. A quell'epoca era il solo esperimento di questo genere in Italia. Il clima, allora, era quello della sperimentazione e della messa a punto di una cultura giuridica e di un'organizzazione investigativa adeguate ai tempi. Se si eccettua il clamoroso caso del dissesto del Banco Ambrosiano, le poche indagini allora pendenti non risultavano così significative. Di lì a poco, sulla scia di *Mani pulite*, la giustizia italiana ha preso confidenza con la criminalità dei colletti bianchi. Si è così aperta una stagione, tuttora viva, in cui la magistratura ha smesso di considerare la criminalità economica qualcosa di eterodosso o addirittura estraneo al *vero* diritto penale.

Oggi l'attenzione della giurisdizione penale verso la materia economica deve essere e di fatto è più viva che in passato. Si avviano più indagini e si celebrano più processi di vent'anni fa. L'esigenza di dotarsi di una cultura giuridica e investigativa più affinata è testimoniata da plurimi dati: la Scuola Superiore della Magistratura, chiamata a formare e aggiornare professionalmente i magistrati, promuove un notevole e crescente numero di corsi in questa materia; parallelamente alla formazione istituzionalmente erogata dalla Scuola, sempre più spesso magistrati provenienti da quasi tutti i distretti d'Italia si organizzano in gruppi di studio che propongono convegni e pubblicazioni; sul piano operativo, pressoché tutte le Procure della Repubblica che dispongono di un numero di magistrati sufficiente, destinano un gruppo di lavoro dedicato ai reati societari e fallimentari.

Questi apprezzabili progressi non rendono ancora il meccanismo giudiziario penale compiutamente adeguato all'esigenza di prevenire e sanzionare efficacemente la criminalità finanziaria.

Due aspetti critici che sono stati accennati devono essere più specificamente evidenziati: il primo riguarda la difficoltà che i magistrati incontrano laddove la legge da applicare sia formulata in termini oscuri o contraddittori; il secondo riguarda la difficoltà operativa nella quale vengono a trovarsi larga parte degli uffici giudiziari al cospetto di casi particolarmente impegnativi.

4.2. Riforme mancate e riforme problematiche.

Quanto al primo aspetto, si è già riferito che le vicissitudini del reato di falso in bilancio – variamente modificato negli ultimi quindi anni – non hanno giovato alla chiarezza dei fatti da imputare e alla speditezza dei processi.

Pure si è visto come l'incerta determinazione del luogo di consumazione dell'agiotaggio costituisca una spada di Damocle per larga parte dei procedimenti per il reato di agiotaggio.

Il falso in bilancio e l'agiotaggio non costituiscono casi isolati.

La legge penale fallimentare propone un problema meno noto ed eclatante ma non meno rilevante. Si assiste da circa un decennio alla crescente divaricazione tra la disciplina civilistica delle procedure concorsuali (che mira a definire le crisi d'impresa scongiurando il fallimento ricorrendo a nuovi strumenti di composizione degli interessi creditori) e quella penale che è sostanzialmente rimasta ferma alle norme entrate in vigore nel 1942. Di più: i soli interventi innovativi del diritto penale fallimentare (si vedano gli articoli 217 bis e 236 bis della legge fallimentare) risultano innesti che non sembrano risolvere i problemi proposti dai nuovi tempi.

Se guardiamo alle norme da ultimo citate, balzerà chiaro quale sia l'imbarazzo del magistrato penale in questa materia.

Cominciamo dall'art. 217 bis della legge fallimentare.

A tenore dell'art. 217 bis l.f. *“le disposizioni di cui all'articolo 216, terzo comma, e 217 non si applicano ai pagamenti e alle operazioni compiuti in esecuzione di un concordato preventivo di cui all'articolo 160...”*.

Lo scenario di possibile applicazione di questa norma è quello di un concordato preventivo ammesso la cui esecuzione consiste, necessariamente, nella disposizione di operazioni negoziali e pagamenti. In virtù dell'art. 217 bis l.f., questi comportamenti sarebbero esenti dalla qualificazione alla stregua della bancarotta semplice e della bancarotta preferenziale.

La dottrina (Mucciarelli) ha già osservato che in tanto l'esclusione opera in quanto la proposta concordataria sia *ex ante* idonea a superare lo stato di crisi. Non esclude la responsabilità per bancarotta semplice e preferenziale un concordato che, pure ammesso dal giudice fallimentare risulti, secondo la rivalutazione del giudice penale, viziato da inidoneità.

Questa osservazione limita seriamente la portata della esclusione da responsabilità penale. Ma, prima ancora che sotto questo profilo, la norma dell'art. 217 bis l.f. presenta una più fondamentale ragione che forse ne spiega la nulla applicazione.

Il legislatore ha voluto esentare da responsabilità penale le parti che negoziano la proposta concordataria. Se è questa la *ratio* della norma, lascia innanzitutto perplessi l'elisione della responsabilità per *bancarotta semplice* ex art. 224 l.f. Questa norma richiama i fatti preveduti dall'art. 217 l.f. e vi aggiunge l'ulteriore condotta di *“avere concorso a cagionare od aggravare il dissesto della società con inosservanza degli obblighi imposti dalla legge”*. Non risulta chiaro in quale caso operazioni e pagamenti esecutivi di un concordato ammesso possano integrare le tipiche figure della bancarotta semplice: il compimento di operazioni di pura sorte; gli espedienti gravemente imprudenti che ritardano il fallimento; l'aggravio del dissesto determinato dalla ritardata richiesta di fallimento in proprio: il cagionamento o aggravio del dissesto mediante violazione di altro obbligo di legge.

Intuitivamente meno implausibile pare ipotizzare che operazioni e pagamenti esecutivi di un concordato ledano la *par condicio creditorum* e quindi integrino episodi di *bancarotta preferenziale*. Ma anche su questo versante si possono fare alcune osservazioni critiche. I pagamenti preferenziali sono normalmente atti segreti che maturano nel sottobosco di accordi occulti tra il debitore e il creditore illecitamente preferito. Laddove, invece, i pagamenti esecutivi di un concordato preventivo sono progettati, proposti e approvati all'esito di un dibattito tra debitore e creditori sotto la vigilanza del Tribunale e del PM. Come allora è possibile che nell'esecuzione dell'ammesso concordato si annidi l'offesa alla pari condizione dei creditori? La sola possibilità risiede nella circostanza che la proposta concordataria rivolta dal debitore ai creditori e al Tribunale

sia *truccata*. La manipolazione dei dati sottoposti con la proposta concordataria deve avere la specifica finalità di attribuire ad uno o più creditori una posizione preferenziale rispetto a quella degli altri. Se il piano è truccato ma allo scopo che la proposta sia ammessa (per l'interesse del debitore di evitare il fallimento, per esempio), non siamo in presenza del dolo specifico della bancarotta preferenziale. Se il piano è truccato all'origine allo scopo di preferire taluno dei creditori, non c'è modo di escludere la bancarotta preferenziale ai sensi dell'art. 217 bis l.f.

Conclusivamente, pare di poter affermare che l'esclusione prevista dall'art. 217 bis l.f. è destinata a non potere essere mai applicata.

Veniamo ora al secondo recente intervento riformatore in materia di bancarotta fallimentare, quello disciplinato dall'art. 236 bis legge fallimentare.

Il legislatore del 2012 ha invece pensato di moralizzare l'accesso al concordato preventivo con l'introduzione di un nuovo reato proprio del professionista designato dal debitore, l'attestatore. L'art. 236 bis l.f. dispone che *“Il professionista che nelle relazioni o attestazioni di cui agli articoli ...161, terzo comma ... espone informazioni false ovvero omette di riferire informazioni rilevanti, è punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da 50.000 a 100.000 euro. Se il fatto è commesso al fine di conseguire un ingiusto profitto per sé o per altri, la pena è aumentata. Se dal fatto consegue un danno per i creditori la pena è aumentata fino alla metà”*.

La vistosa incongruenza di questa norma sta nel fatto che la legge fallimentare punisce l'attestatore che verifica i dati aziendali in un modo estremamente più severo rispetto a quanto preveda nei confronti di colui che forma e custodisce i documenti societari, il debitore. Il quale, semmai, incorre nella violazione dell'art. 236 c. 1 legge fallimentare (per avere *“truccato”* l'istanza di ammissione al concordato) a condizioni più restrittive di quelle sufficienti ad incriminare il suo professionista e cioè a patto che: sia imprenditore individuale (figura in via di estinzione essendo ormai l'impresa normalmente societaria); la manipolazione documentale sia assistita dal *dolo specifico* di perseguire l'intento di essere ammesso al concordato laddove il professionista attestatore può essere incolpato in presenza della mera consapevolezza e volontà della condotta (dolo generico).

Non è questa la sede per rassegnare ulteriori aporie del sistema del diritto penale commerciale, indubbiamente presenti nell'ordinamento e scarsamente considerate come elemento di efficacia della giurisdizione in questa nevralgica materia.

4.3. L'efficienza organizzativa della giurisdizione penale in materia finanziaria.

Il problema della dotazione organizzativa della giustizia italiana è sempre all'ordine del giorno: pressoché ogni settore della giurisdizione lamenta insufficienze organizzative. Ogni ambito è pienamente legittimato a reclamare attenzione e risorse. La voce di quanti operano in ambito finanziario non pare particolarmente avvertita.

I magistrati chiamati a rendere il servizio in questo settore sono gravati in modo eccezionale. Uffici giudiziari con dotazioni relativamente più strutturate della media, come la Procura di Milano, registra aumenti esponenziali dei procedimenti aperti di anno in anno per reati societari, fallimentari e tributari. Basti rilevare che i fallimenti nel 2009 erano meno di 400. L'anno scorso le procedure superavano il numero di 1600. Gli organici sono rimasti immutati.

Ancor più si deve apprezzare il fatto che Procure della Repubblica dotate di organici al di sotto delle dieci unità (come notoriamente Parma e Siena, ad esempio) abbiano potuto affrontare

indagini vaste e complesse come quelle che hanno svolto negli ultimi anni. Questi uffici giudiziari hanno assolto compiti che sarebbero straordinari anche se assunti da organizzazioni più dotate.

Non si vuol dire che la materia finanziaria meriti un trattamento privilegiato. Ma dobbiamo sapere che l'insufficiente dotazione organizzativa di questo settore della giurisdizione si riflette senza dubbio sull'efficienza del sistema finanziario nazionale.

Vi ringrazio per l'attenzione.

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

COMMISSIONE D'INCHIESTA

**“IN MERITO ALLA FONDAZIONE MONTE
DEI PASCHI DI SIENA E ALLA BANCA
MONTE DEI PASCHI DI SIENA. I RAPPORTI
CON LA REGIONE TOSCANA”**

RELAZIONE CONCLUSIVA

APPROVATA DA

MOVIMENTO 5 STELLE

LEGA NORD

SI - TOSCANA A SINISTRA

Composizione

Giacomo Giannarelli	Presidente
Leonardo Marras	Vicepresidente
Claudio Borghi	Vicepresidente Segretario
Tommaso Fattori	Componente

Uffici

Assistenza generale alla Commissione

Maria Cecilia Tosetto	Dirigente:
Aberto Nistri	Funzionario P.O.
Sandra Mancini	Assistente

Assistenza giuridico-legislativa

Gemma Pastore	Dirigente
Ilaria Cirelli	Funzionario P.O.

Uditori:

Francesco Sanna	Movimento 5 Stelle
Mattia Nocchi	Partito Democratico
Marco Figura	Lega Nord

Sommario

INTRODUZIONE.....	7
LA REALIZZAZIONE DELL'INDAGINE	11
1 – STORIA DEL MONTE DEI PASCHI DI SIENA	23
1.1 DA BANCA COMUNALE AD ISTITUTO DI DIRITTO PUBBLICO.....	23
1.2 DA ISTITUTO PUBBLICO A SPA: NASCE LA FONDAZIONE.....	25
1.3 POLO AGGREGANTE	28
1.4 AREA FINANZA. MPS SI TRASFORMA.....	35
1.5 CRESCITA INORGANICA: ULTIMO ATTO.....	40
1.6 POST ANTONVENETA.....	49
1.7 NUOVO CORSO	56
1.8 CREDITI DETERIORATI	64
1.9 LA BANCA E FONDAZIONE, OGGI.....	70
2 – CONTESTO DEL DISSESTO	75
2.1 CONTESTO SENESE	76
2.2 IL GROVIGLIO ARMONIOSO	80
2.3 IL MANAGEMENT.....	94
2.4 UNA BANCA DI SISTEMA NEL NUOVO SCENARIO INTERNAZIONALE.....	98
2.5 GLI ORGANISMI DI CONTROLLO: BANCA D'ITALIA, CONSOB, MINISTERO E BCE	101
3 RAPPORTI TRA MONTE DEI PASCHI DI SIENA E REGIONE TOSCANA	111
3.1 NOMINE E CONTROLLO	111
3.2 MPS COME BANCA DI SISTEMA, PRE-POST PRIVATIZZAZIONE	113
3.3 CONTRATTI DERIVATI SOTTOSCRITTI TRA REGIONE E MPS	114
3.4 SOCIETA' PARTECIPATE.....	119
4- CONCLUSIONI:.....	134

INTRODUZIONE

ENTITA' E IMPATTO DELLO SCANDALO MPS

“Io credo che le istituzioni bancarie siano più pericolose per le nostre libertà di quanto non lo siano gli eserciti permanenti. Se il popolo americano permetterà mai alle banche private di controllare l'emissione del denaro, dapprima attraverso l'inflazione e poi con la deflazione, le banche e le compagnie che nasceranno intorno alle banche priveranno il popolo dei suoi beni finché i loro figli si ritroveranno senza neanche una casa sul continente che i loro padri hanno conquistato.”

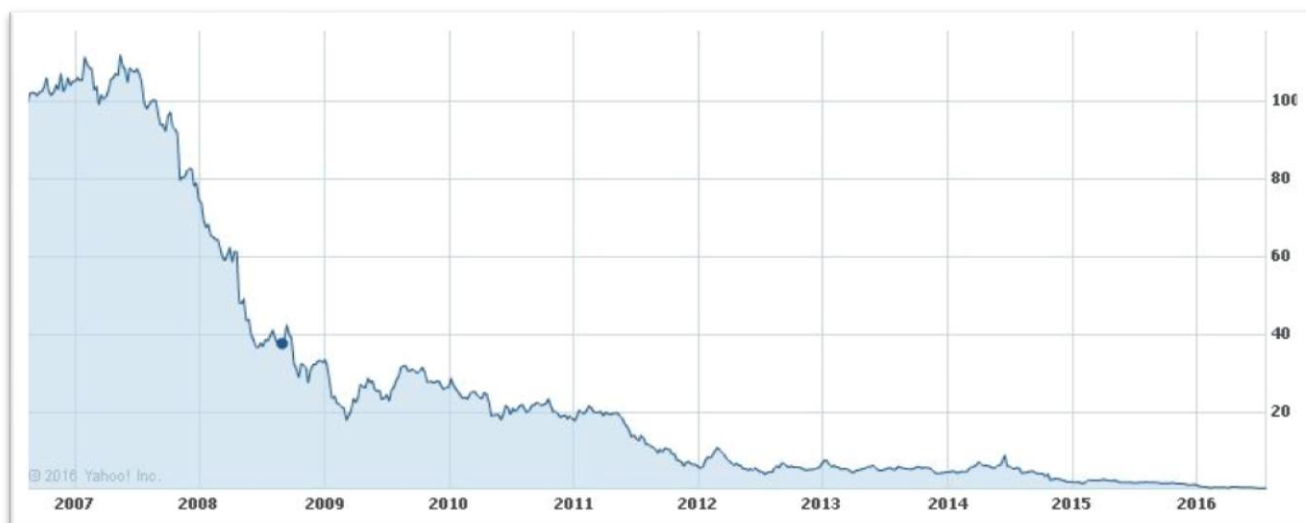
(Thomas Jefferson)

“Permettetemi di emettere e gestire la moneta di una nazione, e me ne infischierò di chi ne fa le leggi.”

(Mayer Anselm Rothschild)

Il più grande scandalo finanziario d'Europa, secondo nel mondo solo a Lehman Brothers¹, è accaduto in Toscana e ha riguardato la più antica banca italiana: il Monte dei Paschi di Siena. In meno di dieci anni l'Istituto senese e la sua Fondazione hanno dilapidato la quasi totalità dell'enorme patrimonio accumulato in 544 anni di storia², annichilendo i risparmi di migliaia di piccoli azionisti³, e in conseguenza ridimensionato l'organico aziendale di circa 10 mila persone⁴, frenato drasticamente il credito a imprese e famiglie e smesso di erogare al territorio toscano centinaia di milioni di finanziamenti destinati al terzo settore⁵.

“Quotazione titolo Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A 2006-2016: 26 luglio 2006 -> 102,29 euro; 26 luglio 2016 -> 0,28 euro. Diminuzione 99,73%”



1 Cfr Mondani P., audizione 5 novembre 2015.

2 Cfr Falaschi P.E., audizione 22 ottobre 2015, Aurigi, M., audizione 27 gennaio 2016, Mazzoni Della Stella V., audizione 7 aprile 2016.

3 Attualmente circa trecento azionisti hanno avviato richieste di risarcimento per le rilevanti perdite e minus valenze subite a seguito del “crollo della valutazione” del titolo Monte dei Paschi di Siena. Gli azionisti fanno appello alla status di vittime di false informazioni diffuse dalla società (Cfr Rocca F., audizione 14 gennaio 2016; Falaschi P.E., audizione 22 ottobre 2015), a seguito delle quali investirono nella società per azioni e parteciparono in larga parte agli aumenti di capitale. Equivale a 2,2 miliardi di euro la stima di quanto perso dai piccoli azionisti Monte dei Paschi di Siena dal 2008 ad oggi.

4 Il Piano di Risanamento del Monte dei Paschi di Siena prevede entro il 2017 una riduzione dell'organico di 8.000 unità, abbinata all'esternalizzazione di 1030 lavoratori nella società Fruendo srl - oggetto di centinaia di cause intentate dai dipendenti - oltre alla chiusura di 550 sportelli.

5 Cfr Cenni M., audizione 10 marzo 2016. Il solo Comune di Siena, negli anni del mandato di Maurizio Cenni come sindaco (2001-2011), ha percepito dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena circa 280 milioni di euro di erogazioni.

QUAL E' IL VOLUME DI DENARO PERSO?

La Commissione è riuscita a definire un quadro di massima sull'entità finanziaria dello scandalo, ovvero il volume complessivo di denaro e patrimonio perso da Monte dei Paschi di Siena e Fondazione omonima tra il 1995 e il 2016, con particolare attenzione agli azionisti (su tutti la Fondazione stessa).

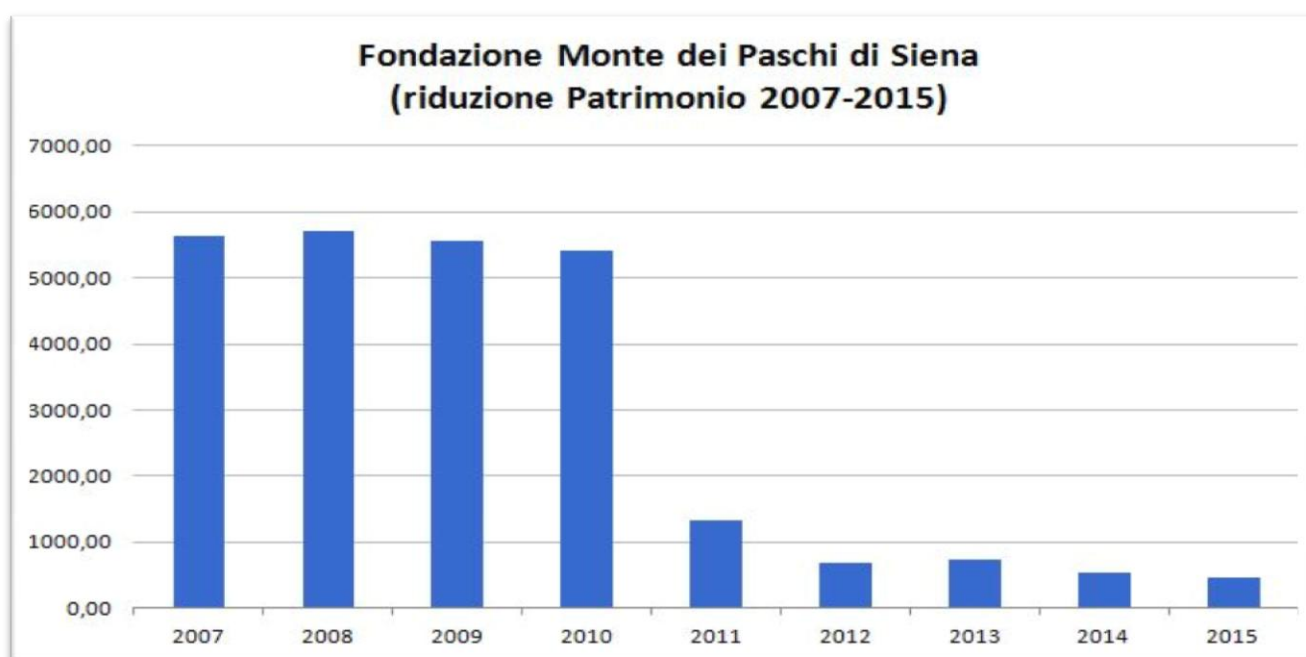
Nell'epoca della privatizzazione il Tribunale di Siena produsse una stima del valore di Monte dei Paschi di Siena, citata alla Commissione dall'allora Presidente vicario dell'Istituto, ex Sindaco di Siena, Vittorio Mazzoni Della Stella in

“quando io ho firmato l'ultimo bilancio, a cui accennavo, che aveva 14.400 miliardi dell'epoca, si parla di lire, di patrimonio netto contabile ai fini di vigilanza, più tra i 20 e i 24. 000 miliardi di plusvalenze implicite accertate dal Tribunale”.

Mazzoni Della Stella, V., audizione 7 aprile 2016

La Commissione ha tentato una conversione in euro, all'inflazione odierna, di questo importo, capace di rappresentare il valore totale di Monte dei Paschi di Siena al momento della privatizzazione, ed è arrivata a stimare circa 20 miliardi di euro. Una gestione prudentiale di questo patrimonio avrebbe potuto determinare oggi, secondo alcuni auditi, un valore di circa 30 miliardi di euro. Al momento di conclusione della presente relazione Monte dei Paschi di Siena vale in borsa circa 700 milioni di euro e il Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena ha indicato alla Commissione che il patrimonio di quest'ultima si aggira intorno a 550 milioni di euro.

Riduzione Patrimonio



A questa perdita di valore è necessario aggiungere la somma degli aumenti di capitale 2013 e 2015 sottoscritto dai soci, 8 miliardi, successivamente *bruciati* dai mercati ed è possibile aggiungere la quota di crediti deteriorati giudicati sofferenze, quindi di difficile recupero da parte della banca Monte dei Paschi di Siena per un importo netto di circa 24 miliardi. Infine secondo alcuni auditi sarebbe opportuno sommare anche la perdita di liquidità collegata alla vicenda Antonveneta.

La riflessione comune su queste indicazioni invita la Commissione a stimare che la perdita totale di valore raggiunta dalla privatizzazione ad oggi è rappresentata da un numero, di difficile definizione, di circa 50 miliardi di euro.

DISASTRO: TOSCANA PAGA PREZZO PIU' ALTO

Nello scenario nazionale e mondiale, la Toscana ha pagato il prezzo più alto di questo disastro, sia sui piani sovraccitati - dilapidazione di patrimonio e risparmio, stretta su credito ed erogazioni, contrazione occupazionale - sia a livello di immagine e credibilità internazionale. L'Istituzione Regione Toscana, oltre al governo di tali conseguenze e alla gestione dei rapporti con tale partner sociale nelle sette partecipate regionali delle quali è azionista⁶, ha ricevuto l'ulteriore danno della perdita patrimoniale associata alla sua condizione di socio fondatore della Fondazione Monte dei Paschi di Siena ed ente nominante di un membro della deputazione generale.

RESPONSABILITA' PENALI E CIVILI

La magistratura ha identificato parte delle responsabilità personali sottostanti tale disastro, pervenendo a condanna penale in primo grado per alcune di queste. Nell'ottobre 2014 il Tribunale di Siena ha riconosciuto colpevoli del reato presentato nell'art. 2638 del Codice Civile ("Ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza"): Giuseppe Mussari⁷, Antonio Vigni⁸ e Giuseppe Baldassarri⁹, tre figure apicali del management di banca Monte dei Paschi di Siena fino ai primi del 2012. La condanna a 3 anni e 6 mesi oltre il pagamento per le spese processuali e di custodia in carcere per Baldassarri, unita all'aggravante di pena, sono da sommarsi all'interdizione per 5 anni dai pubblici uffici e al risarcimento dei danni della parte civile costituita. Tutti e tre gli imputati, e la Procura di Siena¹⁰ hanno fatto ricorso in appello, ma il processo di secondo grado non risulta ancora partito.

Alla commissione risultano attualmente aperti i seguenti procedimenti penali, individuati tramite fonti terze, poiché Regione Toscana non risulta costituita parte civile in alcuno di essi:

- ✓ In relazione ad una serie di operazioni finanziarie realizzate per coprire delle perdite seguite all'acquisto Antonveneta e produrre "centinaia di milioni di euro di utili, mai prodotti effettivamente"¹¹ la Procura di Milano ha disposto in data 16 febbraio 2016 il rinvio a giudizio per "ostacolo alle attività di vigilanza di Consob e Bankitalia", "falso in bilancio", "aggiotaggio" "falso in prospetto" commessi tra il 2008 e il 2012, di:
 - Giuseppe Mussari, Antonio Vigni, Gianluca Baldassarri ed altri due ex dirigenti Monte dei Paschi di Siena
 - 6 dirigenti o ex dirigenti di Deutsche Bank¹²
 - 2 dirigenti della banca giapponese Nomura¹³

6 Vedi capitolo 3 della Relazione.

7 Presidente di Fondazione Monte dei Paschi di Siena dal 2001 al 2006, Presidente di Banca Monte dei Paschi di Siena spa dal 2006 al gennaio 2012, Presidente di Associazione Bancaria Italia (ABI) dal 15 luglio 2010 al 22 gennaio 2013.

8 Direttore Generale di Monte dei Paschi di Siena dal 2006 al 31 dicembre 2011.

9 Dal 2001 al marzo 2012 Dirigente Centrale Responsabile della Direzione Finanza Gruppo Monte dei Paschi di Siena.

10 I pubblici ministeri Aldo Natalini, Antonino Nastasi e Giuseppe Grosso hanno considerato lieve la pena inflitta ai tre condannati, poiché ne avevano chiesto per loro una condanna a 7 anni di reclusione.

11 Redazione de R.it, 16 febbraio 2016 (fonte www.repubblica.it)

12 Controparte di Monte dei Paschi di Siena per una di tali operazioni finanziarie (vedi paragrafo "Area Finanza:Alexandria e Santorini").

- ✓ A seguito della presentazione di denunce ed esposti da parte del Codacons e di cittadini in ordine alla situazione del Monte dei Paschi di Siena, la Procura della Repubblica di Roma ha aperto un procedimento contro ignoti per il reato di manipolazione del mercato e altre ipotesi di reato. All'interno di tale procedimento in data 21 luglio 2016 è stata archiviata la posizione dell'ex presidente del Collegio Sindacale del Monte dei Paschi di Siena ai tempi della Presidenza Mussari, Tommaso Di Tanno, e dei membri dell'organismo: Leonardo Pizzichi e Pietro Fabbretti, accusati di reato di ostacolo alla vigilanza
- ✓ In relazione ad alcune operazioni finanziarie con derivati creditizi effettuate da MPS e Intesa San Paolo, la Procura di Trani ha avviato un procedimento penale che coinvolge, oltre ai due istituti, anche gli organismi di controllo (Banca d'Italia e Consob)
- ✓ Nel gennaio 2015 la Procura di Salerno ha rinviato a giudizio per la bancarotta fraudolenta legata al Pastificio Amato Giuseppe Mussari, l'ex sindaco di Siena Franco Ceccuzzi, l'ex presidente della Commissione Finanze della Camera Paolo Del Mese e undici componenti del consiglio di amministrazione della Banca della Campania. Monte dei Paschi di Siena, come raccontato in esteso nel capitolo 1.8, è coinvolta a seguito dello stanziamento di 17 milioni al gruppo, malgrado si trovasse in una difficile situazione economica, frutto secondo gli inquirenti di una intercessione politica degli esponenti politici sovracitati.
- ✓ Infine, come indicato alla Commissione dal Procuratore della Repubblica di Siena, Salvatore Vitello, “è in fase di deposito l'avviso di chiusura indagine preliminare nel proc. n. 3861/12 nei confronti di Baldassarri Gianluca più altri undici indagati per il delitto di associazione a delinquere aggravata e transnazionale” che la Commissione desume riferibile a quanto la stampa ha raccontato come “banda del 5 percento”

La Commissione ha avuto difficoltà ad elencare tutti i procedimenti attivi in sede civile, riferibili allo scandalo Monte dei Paschi di Siena.

Alla Commissione è stata fornita notizia da auditi di procedimenti di risarcimento richiesti dalle parti civili ai tre condannati, a Nomura e Deutsche Bank, mentre risulta concluso con sentenza del Tribunale civile di Firenze il procedimento di primo grado intentato da banca Monte dei Paschi di Siena e Fondazione Monte dei Paschi di Siena contro Antonio Vigni, condannato a risarcire alla banca un danno patrimoniale di 245 milioni di euro oltre alle spese e i compensi (250mila euro a MPS e 100mila euro a Banca Monte dei Paschi di Siena). Risulta alla Commissione che si sia concluso con una trattativa extra giudiziale il procedimento civile intentato da Banca Monte dei Paschi di Siena verso le controparti delle operazioni finanziarie oggetto del procedimento penale disposto dalla Procura di Milano, mentre restano ancora da definire in sede civile le responsabilità di Giuseppe Mussari¹⁴.

¹³ Controparte di Monte dei Paschi di Siena per una di tali operazioni finanziarie (vedi paragrafo “Area Finanza: Alexandria e Santorini”).

¹⁴ La richiesta di risarcimento avanzata da Banca Monte dei Paschi di Siena presso il Tribunale di Firenze nei riguardi di Giuseppe Mussari, Antonio Vigni e Nomura (per la ristrutturazione dell'operazione finanziaria “Alexandria”) ammontano a 1,2 miliardi: 700 milioni per Alexandria e 500 milioni per Santorini.

Ad oggi la Regione Toscana non ha avanzato in sede giudiziaria alcuna pretesa risarcitoria in ordine a eventuali danni subiti riferibili ai fatti raccontati in questa relazione

I fatti riscontrati nel lavoro di questa Commissione impongono tuttavia di ipotizzare, accanto allo sviluppo di quanto sopra citato, nuovi filoni di inchiesta riguardanti ulteriori ipotesi di reato e ulteriori responsabili di questo disastro.

GLI OBIETTIVI DELLA COMMISSIONE

Questa Commissione d'inchiesta, coi limiti dei suoi poteri conferiti, si è posta l'obiettivo di raccogliere un quadro conoscitivo aggiornato su quanto accaduto, tentare di identificare le responsabilità politiche, personali e organizzate, ad esso relative e definire alcune proposte di indirizzo per il Consiglio Regionale volte a scongiurare il ripetersi di tale disastro.

Questa operazione necessaria potrebbe definirsi tardiva da parte del Consiglio Regionale della Toscana. Il motivo del perché il Consiglio Regionale non abbia maturato prima tale necessità di chiarire l'accaduto e le responsabilità politiche correlate è forse da identificarsi nel fatto che le principali forze di minoranza e maggioranza presenti nella VIIIa e IXa legislatura (2005-2010 / 2010-2015) erano a conoscenza di quanto accaduto, dalla posizione privilegiata di osservatori partecipanti e co-protagonisti in accordo¹⁵. In tal senso spiace constatare che l'elenco di chi ha scelto di evitare di contribuire con la propria testimonianza al buon esito di questa commissione si leggono i nomi di Enrico Rossi, precedente e attuale presidente della Regione Toscana, e Claudio Martini, suo predecessore.

La Commissione d'Inchiesta ha aperto i suoi lavori il 24 settembre 2015 e li ha terminati il 28 luglio 2016. I commissari hanno audito 31 persone informate sui fatti.

LA REALIZZAZIONE DELL'INDAGINE

La commissione d'inchiesta nasce dalla richiesta sottoscritta dai consiglieri regionali appartenenti ai gruppi consiliari di minoranza. L'istanza, datata 23 luglio 2015 chiedeva l'istituzione di una commissione "in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena, alla Banca Monte dei Paschi di Siena ed ai relativi intrecci tra queste e Regione Toscana".

L'ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale ha successivamente deliberato in proposito, (deliberazione U.P. 52 del 30 luglio 2015) istituendo detta commissione denominata "In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la Regione Toscana"

La deliberazione stabiliva anche il termine di approvazione la relazione finale e le eventuali relazioni di minoranza (9 mesi).

I lavori della commissione sono iniziati il 9 settembre 2015 (data d'insediamento della prima seduta).

A seguito d'istanza di proroga, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha previsto quale termine ultimo dei lavori il 30 luglio 2016 (comunicazione 8/4/2016 – prot. 9520/1.9.20.2).

15 Cfr Mondani P., audizione 5 novembre 2015; Corradi G., audizione 19 novembre 2015; Piccini P., audizione 10 marzo 2016; Vecchi D., Monte dei Paschi di Siena, la spartizione "culla" delle larghe intese Pd-Pdl, 13 settembre 2013, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/09/13/spartizione-del-monte-paschi-culla-delle-larghe-intese-pd-pdl/710477/>

I lavori della commissione sono terminati con la seduta numero 22 del 28 luglio 2016, nella quale sono state presentate due relazioni finali.

Le commissioni d'inchiesta sono previste dall'art. 21, comma 2 dello Statuto del Consiglio Regionale della Toscana. Il loro funzionamento è definito agli artt. 61 e 62 del Regolamento Interno.

Statuto - Art. 21 Commissioni d'inchiesta

- 1. Il consiglio può istituire commissioni d'inchiesta su questioni relative a materie di interesse regionale.*
- 2. Le commissioni d'inchiesta sono istituite anche senza voto consiliare, quando ne facciano richiesta almeno un quinto dei consiglieri.*
- 3. Non possono essere attive nello stesso tempo più di due commissioni d'inchiesta istituite senza il voto consiliare.*
- 4. I componenti della giunta regionale intervengono alle sedute delle commissioni d'inchiesta quando ne sono richiesti.*
- 5. Il regolamento interno del consiglio disciplina la nomina, la composizione, i poteri e le modalità di funzionamento delle commissioni d'inchiesta.*

Regolamento Interno

Art. 61 - Commissioni d'inchiesta

- 1. Il Consiglio può istituire, ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto, indicandone la durata, commissioni di inchiesta su questioni relative a materie di interesse regionale*
- 2. Le commissioni di inchiesta sono istituite anche senza voto consiliare, con deliberazione dell'ufficio di presidenza del Consiglio, quando ne faccia richiesta un numero di consiglieri di minoranza pari ad almeno un quinto dei componenti del Consiglio. Non possono essere attive allo stesso tempo più di due commissioni istituite senza voto consiliare*
- 3. Le commissioni di cui al comma 1, sono composte da un rappresentante per ogni gruppo consiliare. Per ogni votazione, ogni commissario è dotato di voto ponderato corrispondente alla consistenza numerica del gruppo di appartenenza, ad eccezione del rappresentante del gruppo misto.*
- 4. Il consigliere che, senza giustificato motivo, non partecipi a tre sedute consecutive cessa di far parte delle commissioni di cui al comma 1.*
- 5. Le commissioni di inchiesta eleggono il proprio ufficio di presidenza, composto da un presidente, un vicepresidente e un vicepresidente segretario.*
- 6. Le commissioni di inchiesta approvano il programma della loro attività. Se il programma comporta spese per studi, ricerche o consulenze, lo stesso deve essere approvato, per questa parte, anche dall'ufficio di presidenza del Consiglio.*
- 7. Le commissioni d'inchiesta si riuniscono in giorni fissi che non coincidono con le sedute delle commissioni permanenti definite dall'ufficio di presidenza ai sensi dell'articolo 34, comma 2.*
- 8. Ai lavori delle commissioni di inchiesta è data pubblicità*
- 9. La relazione finale approvata dalla commissione di inchiesta e le eventuali relazioni di minoranza sono inserite all'ordine del giorno della seduta del Consiglio su indicazione della conferenza di programmazione dei lavori.*

Art. 62 - Disposizioni applicabili alle commissioni speciali e di inchiesta

- 1. Alle commissioni speciali e di inchiesta si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alle commissioni permanenti.*
- 2. Si procede alla costituzione delle commissioni speciali e di inchiesta anche qualora siano pervenute un numero di designazioni da parte dei gruppi consiliari pari alla metà più uno dei componenti della commissione.*

Tali organismi non hanno i poteri delle commissioni d'inchiesta parlamentari (regolate dall'art. 82 della costituzione). Non possono disporre ispezioni e perquisizioni né dispongono del potere di convocazione assistito dalla possibilità dell'accompagnamento coattivo da parte della polizia giudiziaria. Non possono acquisire d'autorità documenti da soggetti pubblici e privati.

Possono solo argomentare della mancata presentazione e segnalare, se si tratta di dipendenti regionali, il comportamento di non collaborazione alla Amministrazione. Lo stesso per i dipendenti degli enti strumentali e degli enti locali.

Successivamente alla deliberazione istitutiva e ai fini della composizione della commissione, i gruppi consiliari hanno designato propri rappresentanti. Tutti i gruppi, eccetto il gruppo consiliare Forza Italia, hanno segnalato il proprio componente.

Nella seduta istituiva del 9 settembre 2015 (prima seduta) la commissione ha eletto all'unanimità il presidente, il vicepresidente e il vicepresidente segretario.

Consigliere	Ruolo	Gruppo Consiliare
Giacomo Giannarelli	Presidente	Movimento 5 stelle
Leonardo Marras	Vicepresidente	Partito Democratico
Claudio Borghi	Vicepresidente segretario	Lega Nord
Tommaso Fattori	Componente	Sì – Toscana a Sinistra
Giovanni Donzelli <i>(cessato a far data dal 3/12/2015)</i>	Componente	Fratelli d'Italia – AN – Liste civiche per Giorgia Meloni

Ai sensi del comma 3 dell'art. 61 del Regolamento Interno del Consiglio Regionale, i componenti della commissione sono dotati di voto ponderato corrispondente alla consistenza numerica del gruppo di appartenenza.

Gruppi consiliari	Num. consiglieri per gruppo	presenti in commissione	voto ponderato
Forza Italia	2		
Fratelli d'Italia – AN – Liste civiche per Giorgia Meloni	1	<i>(cessato a far data dal 3/12/2015)</i>	
Lega Nord	6	1	6
Movimento 5 stelle	5	1	5
Partito Democratico	24	1	24
Si- Toscana a Sinistra	2	1	2
	40	4	37

Il programma delle attività (art. 61 comma 6 dello Statuto) è stato proposto ed elaborato nella seduta numero 2 del 24 settembre 2015. Successivamente è stato approvato all'unanimità nella seduta numero 3 dell' 8 ottobre 2015.

PROGRAMMA DI LAVORO

approvato dalla commissione nella seduta numero 3 dell' 8 ottobre 2015, a seguito integrazione elementi acquisiti nella seduta del 24 settembre 2015 e successivo parere dell'Ufficio Legislativo

Premessa:

È istituita la commissione d'inchiesta, ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto del Consiglio Regionale, denominata "In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la Regione Toscana". La commissione nasce come inevitabile reazione del Consiglio Regionale in merito all'insieme di fatti conosciuti come "scandalo Monte dei Paschi", in parte oggetto di procedimenti giudiziari e/o inchieste della magistratura, considerato il gravissimo impatto che tali avvenimenti comportano tuttora sul sistema economico, sociale e sanitario toscano.

La commissione tratterà di:

- Fondazione Monte dei Paschi di Siena;
- Banca Monte dei Paschi di Siena;
- I Rapporti con la Regione Toscana.

Temi oggetto dell'indagine

Avere un quadro conoscitivo dei fatti indicati in premessa con particolare riferimento:

- alla Fondazione Monte dei Paschi quale ente di diritto privato che possedeva, nel recente passato, la quota di maggioranza della Banca Monte dei Paschi di Siena e alla sua responsabilità in relazione agli eventi in oggetto;
- alle caratteristiche della Banca Monte dei Paschi di Siena che ne hanno determinato e determinano l'attuale condizione, con particolare riferimento alle vicende relative all'acquisizione della Banca Antonveneta;
- ai rapporti tra Regione Toscana, Banca Monte dei Paschi di Siena, e sue partecipate, tramite un'analisi dei risultati delle indagini della magistratura e un'analisi dei rapporti di servizio e di compartecipazione societaria ancora in essere tra i due soggetti, con particolare riferimento alla sottoscrizione di derivati, servizi bancari e Fondazione Sistema Toscana, Fidi Toscana, Interporto Toscano A. Vespucci, Firenze parcheggi, Aeroporto Maremma, Fondazione Toscana Life Sciences e Terme di Chianciano Immobiliare SpA.;

Strumenti

Prioritariamente la struttura di supporto agevererà i lavori della commissione tramite una ricerca documentale utile anche all'individuazione dei soggetti da audire.

Saranno promosse audizioni con i rappresentanti dei soggetti coinvolti e con altri soggetti terzi ritenuti utili ai fini dell'accertamento dei fatti. Se ritenuto necessario saranno chiamati in audizione anche il Presidente della Giunta Regionale, Dirigenti e Assessori con delega alle materie specifiche.

Documentazione acquisita.

Come previsto dal programma delle attività, la commissione ha prioritariamente richiesto alla struttura di supporto una ricerca utile anche all'individuazione dei soggetti da chiamare in audizione che si è basata principalmente nella raccolta acquisizione di documentazione iniziale, sui seguenti temi:

- ✓ Fondazione Monte dei Paschi quale ente di diritto privato che possedeva, nel recente passato, la quota di maggioranza della Banca Monte dei Paschi di Siena e alla sua responsabilità in relazione agli eventi in oggetto.
- ✓ caratteristiche della Banca Monte dei Paschi di Siena che ne hanno determinato e determinano l'attuale condizione, con particolare riferimento alle vicende relative all'acquisizione della Banca Antonveneta.
- ✓ rapporti tra Regione Toscana, Banca Monte dei Paschi di Siena, e sue partecipate, tramite un'analisi dei risultati delle indagini della magistratura e un'analisi dei rapporti di servizio e di compartecipazione societaria ancora in essere tra i due soggetti (sottoscrizione di derivati, servizi bancari, Fondazione Sistema Toscana, Fidi Toscana, Interporto Toscano A. Vespucci, Firenze Parcheggi, Aeroporto maremma, Fondazione Toscana Life Sciences, Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A., Partecipate della Banca monte dei Paschi).

La documentazione è stata successivamente integrata durante i lavori della commissione, su richiesta dei commissari, nel corso delle audizioni svolte e tramite risposte scritte a quesiti formulati dalla commissione stessa.

Collaborazioni Istituzionali

Durante i lavori la commissione ha provveduto ad inoltrare alcune richieste a titolo di collaborazione istituzionale ai seguenti Enti:

- ✓ Banca Monte dei Paschi di Siena Spa;
- ✓ Fondazione Monte dei Paschi;
- ✓ Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- ✓ Commissione Europea;

Soggetti da audire

La commissione ha stabilito di invitare in audizione un elenco di soggetti ritenuti a conoscenza dei fatti, in virtù del ruolo, della professione e delle attività svolte. Il primo elenco elaborato dai componenti della commissione è stato successivamente integrato durante lo svolgimento dei lavori e in conseguenza delle segnalazioni dei componenti. In definitiva gli inviti hanno interessato esponenti politici, responsabili e amministratori della Fondazione MPS e della Banca Monte dei Paschi SpA, professionisti in materia di finanza, giornalisti e scrittori, nonché rappresentanti di Enti e Associazioni o gruppi di azionisti coinvolti nella vicenda: l'ufficio di assistenza si è attivato per contattare gli interessati e, in caso di positivo accoglimento, ad organizzare le relative audizioni.

Coloro che hanno accettato di partecipare alle sedute della commissione, che come già accennato non è dotata di poteri coercitivi di convocazione, sono i seguenti. Tutte le audizioni programmate sono state iscritte all'ordine del giorno delle sedute.

Nominativo	
Ascheri Raffaele	Professore, conoscitore della realtà socio politica della città di Siena e autore di pubblicazioni
Aurigi Mauro	Autore di alcune pubblicazioni relative ai fatti senesi – profondo conoscitore della realtà senese
Barzanti Roberto	Ex amministratore, storico, profondo conoscitore della realtà senese. Esponente politico
Bezzini Simone	Ex presidente della provincia di Siena. Esponente politico.
Bivona Giuseppe	Banchiere e Analista finanziario – redattore di vari dossier sul Monte dei Paschi di Siena.
Boccanera Roberto	Ex dirigente della Banca Monte dei Paschi Spa Dipendente MPS
Cambi Maria Alberta	Presidente dell'Associazione Buongoverno MPS
Caselli Giulio	Responsabile Regionale Toscana Adusbef
Ceccherini Fabio	Ex presidente della Provincia di Siena. Esponente politico
Cenni Maurizio	Ex Sindaco di Siena. Esponente politico
Clarich Marcello	Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Corradi Gabriele	Ex dirigente del Monte dei Paschi di Siena. Ex candidato a sindaco per le elezioni amministrative. Esponente politico.
Falaschi Paolo Emilio	Avvocato, patrocinante di parti civili costituite nei processi MPS
Ferrarese Alberto	Giornalista e autore del libro “Il codice salimbeni”
Giusti Francesco	Esponente politico senese che ha seguito le vicende di banca e fondazione MPS
Goracci Luca	Avvocato, legale della moglie di David Rossi, Antonella Tognazzi.
De Mossi Luigi	Avvocato, patrocinante di parti civili nei processi MPS
Mazzoni della Stella Vittorio	Ex sindaco del comune di Siena - Ex amministratore della Banca monte dei Paschi di Siena. Esponente politico.
Mencaroni Giuseppe	Giornalista e autore del libro “Il codice salimbeni”
Mondani Paolo	Giornalista, coautore di “Report”, autore dei reportage “Il monte dei Misteri” e “il Monte dei Fiaschi”.
Montigiani Maurizio	Esponente politico senese che ha seguito le vicende di banca e fondazione MPS
Nencini Riccardo	Ex presidente del Consiglio Regionale della Toscana. Esponente politico
Olivato Giorgio	Ex Vicepresidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Paci Andrea	Ex componente della deputazione generale del monte dei Paschi di Siena nominato dalla Regione Toscana.
Piccini Pierluigi	Ex sindaco di Siena. Esponente politico.
Rocca Riccardo Federico	Commercialista e socio dello Studio legale Rocca, patrocinante di azionisti della Banca Monte dei Paschi SpA.
Semplici Romolo	Socio fondatore Associazione Pietraserena di Siena
Sestigiani Norberto	Vicepresidente Associazione Buon Governo M.P.S.
Spagnoli Paolo	Ex componente di FIDI TOSCANA nominato da Regione Toscana. Avvocato patrocinante in cassazione.
Usai Davide	Direttore generale della fonazione Monte dei Paschi di Siena
Valentini Bruno	Sindaco del comune di Siena. Esponente politico

Di seguito l'elenco di coloro per i quali non si sono potute svolgere le audizioni.

Nominativo	
Alpi Amedeo	Membro della Deputazione Generale della Fondazione Monte dei Paschi – nominato dalla Regione Toscana
Borrè Luigi	Presidente del Collegio dei Sindaci revisori della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Ceccuzzi Franco	Ex sindaco del comune di Siena. Esponente Politico
Draghi Mario	Ex Governatore della Banca d'Italia
Fanti Valentino	Dirigente della banca Monte dei Paschi Spa
Granata Enrico	Ex direttore generale della Fondazione Monte dei Paschi SpA
Grilli Vittorio	Ex Ministro della Repubblica – Ministero dell'Economia e delle Finanze
Mancini Gabriello	Ex presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Martini Claudio	Ex presidente della Giunta Regionale della Toscana. Esponente politico
Alberto Monaci	Ex Presidente del Consiglio Regionale della Toscana, esponente politico
Monti Mario	Ex Ministro della Repubblica – Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ex Presidente del Consiglio della Repubblica italiana. Esponente politico.
Padoan Pier Carlo	Ministro della Repubblica italiana - Ministero dell'Economia e delle Finanze
Profumo Alessandro	Ex Presidente della Banca Monte dei Paschi Spa
Rossi Enrico	Presidente della Giunta Regionale della Toscana. Esponente politico
Sacomanni Fabrizio	Ex Ministro della Repubblica italiana - Ministero dell'Economia e delle Finanze
Scheggi Lio	Ex componente della deputazione generale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena nominato da Regione Toscana
Tarantola Anna Maria	Ex vicedirettrice generale della Banca d'Italia.
Tononi Massimo	Presidente della Banca Monte dei Paschi di Siena Spa
Tremonti Giulio	Ex Ministro della Repubblica italiana - Ministero dell'Economia e delle Finanze
Vegas Giuseppe	presidente della Consob
Viola Fabrizio	Direttore generale e amministratore delegato della Banca Monte dei Paschi di Siena Spa

In ultimo si segnalano quei soggetti per i quali non vi è stata possibilità di un contatto diretto. In proposito si segnala che alcuni recapiti erano stati richiesti, a titolo di collaborazione istituzionale, alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi Spa e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma con esito negativo.

Nominativo	
Bergamini Michelangelo	Ex Presidente del collegio sindacale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena.
Buscalferri Antonella	Ex componente della deputazione generale della fondazione Monte dei Paschi di Siena
Mussari Giuseppe	Ex Presidente della fondazione Monte dei Paschi di Siena, ex Presidente della Banca Monte dei Paschi Spa
Parlangeli Marco	Ex Direttore Generale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Pieri Claudio	Ex Direttore Generale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Scocca Nicola	Ex responsabile della direzione finanziaria della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Vigni Antonio	Ex Direttore Generale della Banca Monte dei Paschi Spa

Domande scritte e memorie

Qualora non sia stato possibile ottenere la presenza dei soggetti segnalati, la commissione, pur sempre nei limiti dei propri poteri, ha convenuto di proporre una serie di domande scritte o memorie, da poter

inserire agli atti della stessa. Di seguito l'elenco delle persone con le quali è stato concordato l'invio di un contributo alle attività svolte.

Nominativo	
Antonella Mansi	Ex Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Ignazio Visco	Governatore della Banca d'Italia;
Davide Serra	Imprenditore, finanziere, fondatore e amministratore delegato del fondo Algebris

Nel corso dei lavori, la commissione ha ritenuto opportuno acquisire ulteriori informazioni che sono state richieste ai seguenti enti:

- ✓ Procura di Siena
- ✓ Procura di Firenze
- ✓ Procura di Trani
- ✓ Procura di Milano
- ✓ Procura di Roma
- ✓ Fondazione Monte dei Paschi di Siena
- ✓ Banca Monte dei Paschi di Siena
- ✓ Commissione Europea

Le audizioni con le società partecipate

Il programma dei lavori approvato dalla Commissione d'inchiesta prevedeva, tra l'altro, l'acquisizione di informazioni in merito *“ai rapporti tra Regione Toscana, Banca Monte dei Paschi di Siena, e sue partecipate, tramite un'analisi dei risultati delle indagini della magistratura e un'analisi dei rapporti di servizio e di compartecipazione societaria ancora in essere tra i due soggetti, con particolare riferimento alla sottoscrizione di derivati, servizi bancari”*.

Gli enti individuati e previsti in tale ambito dal programma delle attività sono stati:

- ✓ Fondazione Sistema Toscana;
- ✓ Fidi Toscana;
- ✓ Interporto Toscano A. Vespucci;
- ✓ Firenze parcheggi Spa;
- ✓ Aeroporto Maremma;
- ✓ Fondazione Toscana Life Sciences;
- ✓ Terme di Chianciano Immobiliare SpA.

La seduta del 19 maggio 2016 (numero 18) è stata interamente dedicata allo svolgimento delle audizioni di tutti i legali rappresentanti o loro delegati. Preventivamente allo svolgimento della seduta la commissione ha richiesto una nota scritta ad ogni ente, al fine di acquisire una serie di informazioni relative a ciascun esercizio finanziario a partire dall'anno 2005. In particolare sono state richieste:

- ✓ breve nota relativa ai rapporti con la Fondazione Monte dei Paschi e le società appartenenti al Gruppo Banca Monte dei Paschi (partecipazione azionaria, rapporti contrattuali o convenzionali);

- ✓ contributi, ed erogazioni finanziarie ricevuti dalla Fondazione Monte dei Paschi o società appartenenti al Gruppo Banca Monte dei Paschi (indicazione sintetica dell'oggetto, dell'importo del finanziamento e del costo totale dell'iniziativa).
- ✓ sottoscrizione di prodotti finanziari con il Gruppo Banca Monte dei Paschi (importo, causale);
- ✓ altre erogazioni finanziarie da parte della Fondazione Monte dei Paschi e Banca Monte dei Paschi che non rientrano nelle fattispecie indicate ai punti precedenti (indicazione sintetica dell'oggetto, dell'importo del finanziamento);
- ✓ partecipazione in altri enti e/o organismi compartecipati da Fondazione Monte dei Paschi di Siena o società del Gruppo Monte dei Paschi;

Tutti gli enti invitati hanno risposto positivamente all'invito e sono intervenuti.

Ente	Soggetti intervenuti
Fondazione Sistema Toscana;	Paolo Chiappini
Fidi Toscana;	Lorenzo Petretto
Interporto Toscano A. Vespucci;	Riccardo Gioli, Rocco Nastasi
Firenze parcheggi Spa	Carlo Bevilacqua
Aeroporto Maremma	Renzo Alessandri
Fondazione Toscana Life Sciences;	Andrea Paolini
Terme di Chianciano Immobiliare SpA.	Massimiliano Galli

Svolgimento delle sedute e affari trattati

Il quadro riassuntivo delle sedute descrive le attività svolte dalla commissione in ogni singola seduta

data	Seduta	Affari trattati e Audizioni realizzate	Esito
9 settembre 2015	1	insediamento della commissione	svolto
24 settembre 2015	2	indirizzi operativi della commissione programma di attività dei lavori della commissione	svolto rinvio
8 ottobre 2015	3	programma di attività dei lavori della commissione	svolto
22 ottobre 2015	4	illustrazione ricerca documentale audizione Paolo Emilio Falaschi audizione Paolo Spagnoli	non svolta svolta svolta
5 novembre 2015	5	audizione Paolo Mondani	svolta
19 novembre 2015	6	audizione Maria Alberta Cambi e Norberto Sestigiani audizione Gabriele Corradi audizione Fabio Ceccherini	svolta svolta svolta
26 novembre 2015	7	audizione Semplici Romolo audizione Giusti Francesco	svolta svolta
14 gennaio 2016	8	audizione Riccardo Federico Rocca audizione Giorgio Olivato	svolta svolta
27 gennaio 2016	9	audizione Mauro Aurigi audizione Marcello Clarich audizione Davide Usai	svolta svolta svolta
11 febbraio 2016	10	audizione Francesco Giusti audizione Maurizio Montigiani audizione Davide Vecchi	svolta svolta non svolta
25 febbraio 2016	11	audizione Luca Goracci	svolta
10 marzo 2016	12	audizione Pierluigi Piccini audizione Maurizio Cenni	svolta svolta
24 marzo 2016	13	audizione Raffaele Ascheri audizione Giulio Caselli audizione Luigi De Mossi audizione Bruno Valentini	svolta svolta svolta svolta
4 aprile 2016	14	audizione Riccardo Nencini audizione Alberto Ferrarese – Giuseppe Mencaroni	svolta svolta
7 aprile 2016	15	audizione Simone Bezzini audizione Andrea Paci audizione Vittorio Mazzoni della Stella	svolta svolta svolta
21 aprile 2016	16	audizione Roberto Barzanti audizione Alberto Monaci	svolta rinviata
5 maggio 2016	17	audizione Giuseppe Bivona audizione Paolo Emilio Falaschi	rinviata svolta
19 maggio 2016	18	audizioni delle società partecipate <i>Fondazione Sistema Toscana</i> <i>Fidi Toscana</i> <i>Interporto Toscano A. Vespucci</i> <i>Firenze paribeggi SpA</i> <i>Aeroporto Maremma - SEAM</i> <i>Fondazione Toscana Life Sciences</i> <i>Terme di Chianciano Immobiliare SpA</i>	svolta svolta svolta svolta svolta svolta svolta
26 maggio 2016	19	audizione Giuseppe Bivona audizione Roberto Boccanera audizione Alberto Monaci	svolta svolta rinviata
23 giugno 2016	20	audizione Simone Bezzini	svolta
21 luglio 2016	21	Prosecuzione dei lavori della commissione	svolta
28 luglio 2016	22	Presentazione delle relazioni a approvazione della relazione finale	svolta

Relazione conclusiva

Dal 23 giugno 2016 (ultima seduta dedicata alle audizioni) al 21 luglio 2016, i componenti della commissione, hanno avuto una serie di riunioni dell'ufficio di presidenza, aperte a tutti i componenti della commissione, agli uffici di assistenza e agli uditori, dedicate alla stesura della relazione finale.

Nel corso della seduta numero 21 del 21 luglio 2016, si è preso atto di presentare relazioni finali distinte, da portare all'attenzione della commissione nella seduta finale.

I lavori si sono conclusi nella seduta numero 22 del 28 luglio 2016 con il seguente esito:

relazione numero 1 (presentata dai componenti di Movimento 5 Stelle, SI-Toscana a Sinistra, Lega Nord)

- ✓ voti ponderati favorevoli: Borghi (Lega Nord - 6), Fattori (SI-Toscana a Sinistra - 2), Giannarelli (Movimento 5 Stelle - 5).
- ✓ astensioni: Marras (Partito Democratico -24).
- ✓ voti ponderati contrari: nessuno

relazione numero 2 (presentata dal componente del Partito Democratico)

- ✓ voti ponderati favorevoli: Marras (Partito Democratico -24)
- ✓ astensioni: Borghi (Lega Nord - 6), Fattori (SI-Toscana a Sinistra - 2), Giannarelli (Movimento 5 Stelle - 5).
- ✓ voti ponderati contrari: nessuno

1 – STORIA DEL MONTE DEI PASCHI DI SIENA

1.1 DA BANCA COMUNALE AD ISTITUTO DI DIRITTO PUBBLICO.

L'istituto senese è “ritenuto la più antica banca del mondo”¹⁶. Nato nel 1472, come "Monte Pio", per volere delle Magistrature della Repubblica di Siena, l'istituto noto con l'acronimo MPS fu creato “per dare aiuto alle classi più disagiate della popolazione in un momento particolarmente difficile per l'economia locale”, soprattutto a contrasto dell'usura. La sua azione supportava le tradizioni commerciali e creditizie della città di Siena e si consolidò in bancario, a seguito delle riforme del 1568 e del 1624. Con quest'ultima il Granduca Ferdinando II di Toscana concesse ai depositanti del Monte la garanzia dello Stato, vincolando a tale scopo le rendite dei pascoli demaniali della Maremma, i cosiddetti "Paschi", prefigurando un rapporto stretto tra la città di Siena e l'area di Grosseto. Al momento dell'Unità d'Italia Monte dei Paschi di Siena risultava una delle più solide strutture bancarie nazionali, capace di lanciare, prima in Italia, il credito fondiario¹⁷. Nei primi anni del novecento MPS espanse il suo orizzonte d'azione oltre le province di Siena e Grosseto, divenne una realtà nazionale, pur mantenendo un chiaro interesse sulla Regione Toscana, testimoniato dalla partecipazione alla nascita di Banca Toscana (1930).

La Commissione ha potuto riscontrare nella totalità delle testimonianze rese dai senesi come la comunità senese visse la banca, fino ai tempi recenti, come un punto di riferimento centrale della vita cittadina e un orgoglio locale. In tal senso è interessante rilevare come lo stesso Statuto del Comune di Siena riporti un articolo - il n. 4 - dedicato a Monte dei Paschi di Siena.

Statuto - Art. 4 (Monte dei Paschi di Siena)

1. Il Monte dei Paschi di Siena è stato creato per voto della Magistratura e del popolo senese con rescritto Granducale del 30 Dicembre 1622 e legalmente costituito con strumento di fondazione del 2 Novembre 1624, onde avessero fecondo sviluppo, ordinamento e regola con privato e pubblico vantaggio per la città e Stato di Siena, le forme di attività creditizia svolte in aggiunta alle sovvenzioni su pegno del secondo Monte di Pietà di Siena, istituito il 14 Ottobre 1568 e poi riunito al Monte dei Paschi dalla sua fondazione.
2. In virtù dello storico e tradizionale rapporto tra la città e il Monte dei Paschi di Siena, il Comune di Siena è beneficiario di parte degli utili della Fondazione del Monte dei Paschi di Siena, nomina la metà dei membri della Deputazione Generale della Fondazione, scelte fra persone domiciliate in Siena e/o nella sua Provincia; la potestà di nomina è attribuita al Sindaco sulla base degli indirizzi definiti dal Consiglio Comunale.
3. A tutela degli interessi della comunità senese, i Deputati nominati nella Fondazione del Monte dei Paschi di Siena dovranno attenersi alla mozione programmatica definita con apposito atto dal Consiglio comunale.”¹⁸

¹⁶ Sito web di Monte dei Paschi di Siena www.mps.it/chi-siamo/La-Banca/

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Statuto del Comune di Siena, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.205 del 11.10.2000; modificato con deliberazioni del Consiglio Comunale n.135 del 17.4.2003 e n.101 del 4.4.2006.

Tale “senesità”¹⁹ è stata indicata come fattore positivo costitutivo del successo della Banca, da molti testimoni auditi dalla Commissione²⁰. In tal senso è rilevante ricordare come la comunità locale visse il riconoscimento della banca quale Istituto di Credito di Diritto Pubblico, fornito da una legge nazionale nel 1936, in epoca fascista. Tale misura fu infatti vissuta da banca e città di Siena “*come un vero e proprio sopruso, come un attentato teso a indebolire lo strettissimo legame che, fin dalle sue origini, univa la Banca alla comunità cittadina*”²¹. Tra le novità della riforma, il nuovo Statuto attribuiva la nomina del Presidente e di tre deputati della Deputazione - organo amministrativo - al Governo, togliendo l’esclusività precedente del Comune di Siena che tuttavia continuava a poter scegliere le restanti 4 figure. Bargagli Petrucci, allora podestà di Siena, in una lettera destinata al Ministro di Grazia e Giustizia, ridusse l’accaduto ad una celebre formula: “il Monte non solo non era più di Siena, ma neppure era più il Monte”²².

Durante l’epoca dell’Istituto di Credito di Diritto Pubblico (1936-1995), Monte dei Paschi di Siena divenne un punto di riferimento sistemico dello sviluppo economico senese, toscano e italiano. In relazione al contributo fornito alla Toscana e al senso di orgoglio senese legato a tale status assunto dalla banca, la Commissione ritiene utile riportare un passaggio dell’audizione di un ex dipendente Monte dei Paschi di Siena, Mauro Aurigi.

“Quando nacqui mia madre appena saputo che ero un maschio disse qui ci si fa un ragioniere del Monte dei Paschi, ci mise 18 anni e ce la fece, a 18 anni per meriti di esame di stato sono entrato in banca, ci sono stato 42 anni, sono quindi un piccolo testimone e anche attore nella crescita economica della Toscana basata sulla piccola e media industria o azienda, spinte dalla presenza di banche molto particolari come Monte dei Paschi, la Banca Toscana e la Cassa di Risparmio, ho visto l’agricoltore, anzi il contadino, mezzadro trasformarsi in operaio dell’industria di scarpe, dopo qualche anno mettere in piedi la sua piccola azienda artigiana che lavorava per l’azienda della quale era stato dipendente, poi mettersi in proprio e riuscire a diventare esportatore”

Aurigi, M., audizione 27 gennaio 2016

19 Per capire la ricostruzione del contesto culturale e sociale in cui si svolge una parte consistente delle vicende oggetto della Commissione è bene chiarire un aspetto particolarmente evocato nella narrazione giornalistiche, nonché nelle audizioni svolte: la cosiddetta “senesità”. Tra le definizioni più calzanti si segnala quella del prof. Omar Calabrese, semiologo. La senesità, per Calabrese, è composta da tre elementi: “L’attaccamento fortissimo al territorio; la compattezza sociale, il sentirsi comunità e l’aiuto reciproco, che è simboleggiato perfettamente dalle Contrade; l’amore per l’estetica, il paesaggio come è stato realizzato nei secoli. Un amore che fa sì, ad esempio, che nessuno si sogni di scrivere sui muri”#.

20 Cfr. Aurigi, M. audizione 27 gennaio 2016 “il Monte dei Paschi è diventato grande per l’amore che gli hanno portato i senesi (...) era la diciottesima contrada di Siena”.

21 “Il Monte dei Paschi nel Novecento” di Pier Francesco Asso e Sebastiano Nerozzi, ed. Monte dei Paschi.

22 Ibidem

1.2 DA ISTITUTO PUBBLICO A SPA: NASCE LA FONDAZIONE

Nei primi anni novanta lo scandalo c.d. “Tangentopoli” e l’inchiesta “Mani pulite” sancirono la fine della “Prima repubblica”. In quel contesto storico di profonda trasformazione il sistema bancario fu oggetto di una serie di riforme portate avanti da tre governi tra il 1990 e il 1994 (Andreotti VI, Andreotti VII, Amato I e Ciampi) tese da un lato a privatizzare gli istituti di credito di diritto pubblico - dei quali Monte dei Paschi rappresentava uno dei principali punti di riferimento nazionali insieme a San Paolo e Cariplo - e dall’altro a mutare radicalmente, in senso privatistico, la natura di Banca d’Italia (come descritto nel capitolo 2.5). Architrave di tale onda riformista fu la cosiddetta “legge Amato”²³, che (insieme a successivi decreti attuativi e provvedimenti di revisione) avviò la trasformazione delle “banche pubbliche” in società per azioni, trasferendo la loro componente di utilità sociale in un ente autonomo, collegato: le fondazioni “di origine bancaria”²⁴. L’obiettivo dichiarato di tali provvedimenti era rendere il sistema creditizio nazionale più competitivo in un contesto di mercati destinati all’internazionalizzazione dopo il crollo dell’URSS, al punto che nel 1988 l’allora Ministro del Tesoro Giuliano Amato arrivò a definire “una foresta pietrificata” il sistema finanziario italiano. Tuttavia alcuni auditi²⁵ hanno precisato come tale motivazione dichiarata avesse poco riscontro con il quadro reale del sistema creditizio italiano, dove pochi istituti di credito di diritto pubblico stabili “nati dal territorio per il territorio” operavano insieme a numerose banche private che invece “avevano l’abitudine di fallire” ad ogni crisi sistemica²⁶.

In tale contesto di incentivi governativi verso la privatizzazione, Monte dei Paschi di Siena fu trasformata in società per azioni dopo un acceso dibattito all’interno della comunità senese²⁷. In particolare il Comune di Siena guidato dal Sindaco Pierluigi Piccini (sostenuto a sua volta dal Partito Democratici di Sinistra) portò lo scontro dentro la Deputazione di MPS, fino alla revoca dei propri 4 deputati, contro il Ministero del Tesoro, ente nominante che in qualche modo rappresentava lo spostamento dell’asse di indirizzo dell’istituto da Siena verso Roma. Contro tale nuovo equilibrio il Comune e Provincia di Siena arrivarono anche a produrre in quel periodo dei pareri legali di merito di reazione contraria rispetto ai provvedimenti del Ministero del Tesoro, tesi a sostenere le fondamenta giuridiche del mantenimento delle radici senesi di Monte dei Paschi.

Tali operazioni non sortirono tuttavia effetti e nell’ottobre del 1994 la Direzione del Monte dei Paschi presentò un progetto di ristrutturazione della banca in conformità alla legge Amato. Le istituzioni locali, “persa” la banca, si concentrarono sulla Fondazione omonima, ottenendo per sè, nell’ipotesi di Statuto avanzata per questa, “più ampi poteri e garanzia”²⁸.

La Fondazione Monte dei Paschi di Siena fu costituita il 28 agosto 1995, come soggetto di diritto privato, e l’attività Bancaria da parte dell’ex Istituto di Credito di Diritto Pubblico fu conferita nella Banca Monte dei Paschi di Siena SpA. Il Comune di Siena ottenne per contro la larga maggioranza dei nominati nella Deputazione Generale della Fondazione e il controllo, seppur solo terzo, della banca grazie al principio dell’impossibilità di far scendere sotto la soglia del 51% della nuova Monte dei Paschi

²³ Legge 30 luglio 1990, n. 218 (Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico).

²⁴ Tra i principali: D.lgs 20 novembre 1990, n.356 (Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio); D.lgs 1 settembre 1993, n.345 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

²⁵ Cfr Aurigi, M., Barzanti, Piccini P.

²⁶ Cfr Aurigi, M., audizione 27 gennaio 2016.

²⁷ Cfr. Audizioni Aurigi, M., Barzanti, Piccini P.

²⁸ “Il Monte dei Paschi nel Novecento” di Pier Francesco Asso e Sebastiano Nerozzi.

di Siena SpA l'ente omonimo. Una caratteristica anomala nel panorama nazionale della relazione tra neonate banche private e Fondazioni bancarie collegate.

La Commissione ha potuto ascoltare da alcuni protagonisti dell'epoca²⁹ come, al netto dei formalismi statutari, venisse gestita la spartizione delle nomine di carattere amministrativo all'interno della banca. Se nel periodo della Banca Monte dei Paschi di Siena come istituto di diritto pubblico, le nomine della deputazione generale della Banca avvenivano in sostanziale equilibrio numerico e politico tra quelle espressione del Governo (DC) e quelle, invece, espresse dalle istituzioni locali (città e provincia, a maggioranza PCI e PSI), in questa nuova fase gli amministratori locali si sono trovati nelle condizioni di poter nominare la maggioranza dei vertici della Fondazione, che a loro volta assumevano un ruolo nella nomina di quelli della Banca. Contestualmente, gli enti locali, in sede di orientamento delle nomine alla Fondazione MPS, producevano anche un documento di indirizzo che dovevano caratterizzare le scelte di fondo della Fondazione.

Quando nel 2001 fu approvato lo Statuto dell'ente, ne fu nominato a Presidente l'allora consulente legale del Sindaco Pierluigi Piccini, Giuseppe Mussari, secondo delle modalità che saranno descritte nei capitoli seguenti.

La Fondazione Monte dei Paschi assunse da subito un ruolo decisivo nella governance della Banca e nello sviluppo economico del territorio, grazie alle sue erogazioni arrivate in vent'anni a circa 2 miliardi di euro. I principali beneficiari di tali elargizioni erano gli enti nominanti, su tutti il Comune di Siena e la Provincia di Siena, con a seguire le istituzioni e le associazioni del territorio provinciale senese e, solo in parte minore, altre realtà analoghe toscane. La tipologia degli interventi sostenuti dalla Fondazione copriva i principali settori dello sviluppo territoriale, con una particolare attenzione per i beni culturali e il cosiddetto terzo settore.

Sugli equilibri tra banca e istituzioni, sorti a seguito della stagione riformista 1990-1995, la Commissione ha potuto raccogliere alcuni interessanti contributi, di seguito riportati.

“Sulla Fondazione c'era un ruolo, allora ancora più importante, delle istituzioni locali governate dalla politica, sia quella locale che, in parte minore, da quella nazionale e quindi c'era una filiera decisionale che influiva in modo forte sulle attività della fondazione e della banca, che deriva da input locali e input nazionali”.

Valentini, B. (attuale Sindaco di Siena), audizione 24 marzo 2016.

“siamo di fronte ad un paradosso: una riforma che doveva svincolare dalla politica la banca e renderla più internazionale, lasciando le politiche di sviluppo locali alla Fondazione, si risolve in un risultato, se non opposto, di certo non coerente con quella riforma”.

Barzanti, R.³⁰, audizione 21 aprile 2016.

29 Cfr. Mazzoni Della Stella, Piccini

30 Sindaco di Siena dal 1969 al 1974, quindi assessore nella giunta della Regione Toscana dal 1975 al 1979 con l'incarico degli affari generali. Quindi è stato vicesindaco del comune di Siena fino al 1984.

È stato eletto al Parlamento europeo alle elezioni europee del 1984, e poi riconfermato nel 1989 e nel 1994, per le liste del PCI e del PDS

Focus. Le Fondazioni bancarie in Toscana

Le Fondazioni Bancarie italiane sono complessivamente 88, di cui 11 Toscane; sono persone giuridiche private senza fini di lucro che perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti. Sono sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze che esercita i poteri di controllo, ordinari e straordinari, espressamente previsti dal decreto legislativo 153/99, e che, in generale, verifica il rispetto della legge e degli statuti, la sana e prudente gestione delle Fondazioni, la redditività dei patrimoni e l'effettiva tutela degli interessi contemplati dagli statuti.

Il 22 Aprile 2015 è stato sottoscritto un Protocollo di Intesa tra il MEF e L'ACRI, l'associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio SPA, in rappresentanza di 85 associate. Tale accordo ha segnato l'avvio dell'autoriforma delle Fondazioni di origine bancaria le quali si sono impegnate ad adottare un'adeguata diversificazione del portafoglio al fine di contenere la concentrazione del rischio, a non impiegare il patrimonio, direttamente o indirettamente, in esposizioni verso un singolo soggetto per un ammontare complessivamente superiore a un terzo del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, ad evitare, nel rispetto del principio di conservazione del patrimonio, qualunque forma di indebitamento salvo il caso di temporanee e limitate esigenze di liquidità e ad utilizzare con finalità di copertura contratti e strumenti finanziari derivati, ovvero a ricorrere a operazioni in cui non siano presenti rischi di perdite patrimoniali.

Oltre alle misure adottate in campo economico-finanziario, con il Protocollo le Fondazioni si sono impegnate anche a ridefinire gli aspetti riguardanti la governance e, in particolare, i corrispettivi economici dei componenti i propri organi, le procedure di nomina dirette ad assicurare la presenza del genere meno rappresentato, ad individuare ipotesi di incompatibilità che possono compromettere il libero ed indipendente svolgimento delle funzioni degli organi, tenuto conto, in particolare, degli incarichi politici e ad attuare specifiche modalità funzionali a potenziare il rispetto del principio di trasparenza.

FONDAZIONI BANCARIE IN TOSCANA:

Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze

Fondazione Banca del Monte di Lucca

Fondazione Cassa di Risparmi di Livorno

Fondazione Cassa di Risparmio di Carrara

Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca

Fondazione Cassa di Risparmio di Pisa

Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia

Fondazione Cassa di Risparmio di Prato

Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato

Fondazione Cassa di Risparmio di Volterra

Fondazione Monte dei Paschi di Siena

1.3 POLO AGGREGANTE

In continuità con la privatizzazione, nonostante la natura atipica della governance strappata da Siena, la politica identificò nella crescita inorganica - cioè per acquisizioni, incorporazioni fuori dall'ambito toscano - l'unico futuro solido per Monte dei Paschi di Siena. All'epoca il sistema creditizio era segnato da un processo di riassetto strutturale che, come già segnalato in precedenza, prese avvio dalle riforme Amato - Ciampi e si tradusse tra il 1998 e il 2007 in numerose operazioni di fusione/incorporazione (13,6% sul totale attivo delle banche italiane) acquisizione di istituti di credito italiani (per più della metà del totale) e infine ben 52 acquisizioni di banche estere. In tale contesto fu raggiunto un compromesso tra politica nazionale e locale che alcuni protagonisti dell'epoca riassunsero nella formula di MPS quale "polo aggregante". Tra questi, l'allora Sindaco di Siena (1990-2001) Pierluigi Piccini ha testimoniato in tal senso alla Commissione il suo impegno in quel periodo, teso ad orientare questo indirizzo verso una *piazza dell'Italia centrale* secondo un mandato ricevuto dal suo partito, i Democratici di Sinistra (DS). In tal senso la Commissione ritiene interessante annotare che il Sindaco di Siena facesse all'epoca operazioni di approfondimento strategico sul rischio bancario che coinvolgeva Monte dei Paschi di Siena, per, a detta dell'interessato, una forma di preoccupazione legata agli indirizzi dell'azienda più importante della Toscana. Una premura e un interesse attivo da azionista di maggioranza, benché la governance tra Istituto di Diritto Pubblico e Banca MPS li attribuisse istituzionalmente solo la nomina della maggioranza dei membri della Deputazione Generale, senza vincolo di mandato. In tal senso tuttavia Piccini ha tenuto a chiarire alla Commissione che la sua azione non entrava nella gestione diretta della banca, fermandosi agli indirizzi strategici. Un accorgimento che, a detta dell'audit, venne meno alla fine degli anni novanta su input del suo partito, secondo un processo di fidelizzazione interna a MPS ad un unico gruppo politico, con inevitabili conseguenze a livello di selezione dei gruppi dirigenti tecnici.

In questo scenario l'istituto senese resistette alle pressioni di politica e organismi di controllo (la Banca d'Italia), nazionali per acquisire il controllo della Banca Nazionale del Lavoro a metà del 1998. Ma in dodici mesi, tra fine del 1998 e dicembre 1999, Monte dei Paschi compì tre operazioni in sintonia con l'indirizzo di crescita inorganica: scalò la Banca Agricola Mantovana con un'Offerta di Pubblico Acquisto (OPA)³¹, si quotò sulla Borsa Valori di Milano e acquisì la maggioranza delle azioni di Banca del Salento. Tale accelerazione fu compiuta storicamente in concomitanza con l'affidamento dell'incarico di governo al leader dei Democratici di Sinistra Massimo D'Alema e avvenne nell'arco del suo mandato di Presidente del Consiglio dei Ministri: la prima operazione fu avviata a pochi mesi dall'insediamento del governo, la seconda avvenne il 25 giugno 1999 e l'ultima fu conclusa prima della fine di quest'ultimo e annunciata il 31 gennaio 2000.

BANCA AGRICOLA MANTOVANA E CAVALIERI DEL NORD EST

La Banca Agricola Mantovana (BAM) scalata dal Monte dei Paschi di Siena era una banca popolare, ovvero un Istituto di Credito costituito come società cooperativa a responsabilità limitata, quindi guidato dal voto capitaro assembleare. A seguito dell'OPA lanciata da Monte dei Paschi di Siena fu deliberata la trasformazione in società per azioni e con la buona riuscita dell'offerta l'Istituto senese ne divenne proprietario al 70%³². La scalata di Monte dei Paschi di Siena a BAM fu sostenuta da

31 L'OPA sul 70% delle quote della società fu lanciata il 10 dicembre 1998.

32 Il 18 gennaio 1999 si chiuse positivamente l'OPA lanciata dal Monte dei Paschi di Siena sul capitale della Banca Agricola Mantovana. "Secondo i dati resi noti dalla Borsa spa, al 15 gennaio scorso sono pervenute adesioni per 112,091 milioni di titoli, pari al 136,65% dei titoli oggetto di offerta. Questa era diretta ad acquisire il 70% del capitale. Inevitabile quindi il

imprenditori quali Roberto Colaninno, all'epoca nel CDA dell'istituto mantovano, che operavano nel terreno delle privatizzazioni di società ad azionariato diffuso pubbliche: su tutte Telecom³³. L'incrocio tra le due operazioni (Telecom e BAM) è descritta dalle agenzie stampa dell'epoca in un aneddoto:

“La grande partita per il controllo di Telecom inizia ufficialmente sabato 20 febbraio. Roberto Colaninno, presente all'assemblea della Banca Agricola Mantovana che deve deliberare in merito alla cessione al Monte dei Paschi dell'istituto di credito lombardo, abbandona la sala all'improvviso. Verso le 15, si riunisce il consiglio di amministrazione dell'Olivetti, in anticipo rispetto a quello della Telecom, in programma alle 15 e 30. Olivetti annuncia il lancio di un'Offerta pubblica di acquisto della totalità delle azioni ordinarie Telecom. L'offerta sarà avanzata dalla partecipata Tecnost, per un valore stimato in 101.751 mila miliardi”

AGI, 27 febbraio 1999 (corsivo nostro)

Tra gli imprenditori più noti alle cronache, legati all'operazione, BAM oltre a Colaninno anche “Gnutti, Fiorani e Consorte”³⁴. La Commissione ha potuto ascoltare conferme autorevoli a tale ricostruzione, su tutte quella dell'ex Sindaco di Siena (1983-1990) vicepresidente di MPS³⁵ (1990-97) Vittorio Mazzoni della Stella che invitato i commissari a verificare la differenza tra le quotazioni iniziali della BAM e quelle raggiunte al momento della liquidazione degli azionisti per l'acquisizione della banca, un passaggio favorevole a questi ultimi.

Il vertice di Monte dei Paschi di Siena salutò l'operazione con enfasi. Il Presidente Pier Luigi Fabrizi parlò di *“grande gioia per l'esito positivo di una operazione che dimostra la straordinaria forza della Banca Monte Paschi Siena, forza fondata sulla professionalità, sulla determinazione, sul coraggio e sulla correttezza dei comportamenti”*³⁶, mentre il Direttore Generale di MPS, Divo Gronchi, ringraziò *“tutti i dipendenti del Gruppo BAM che insieme al Gruppo Monte Paschi condivideranno i prossimi obiettivi di crescita del modello federativo”*³⁷.

Il richiamo di Gronchi al “modello federativo” è esemplificativo dell'indirizzo sull'operazione che a parere di alcuni auditi della Commissione, su tutti Mazzoni Della Stella, fu “onerosissima” e rappresentò “colpo gravissimo al patrimonio del Monte dei Paschi di Siena”³⁸. La Commissione non ha potuto approfondire con dati oggettivi questa considerazione, ad eccezione di una reazione negativa della agenzia internazionale di valutazione del credito e rating FITCH - Ibca³⁹, e si limita a riportarla in estratto.

ricorso al riparto. Secondo quanto previsto gli azionisti Bam potranno però dopo tre anni vendere sempre al Mps il 50% delle azioni non accettate, a un prezzo di 25.000 lire per azione (contro le 35.000 dell'Opa)” (Fonte AGI). Nel 2003 i due istituti avviarono un processo di fusione conclusosi nel 2008 con la cessazione di Banca Agricola Mantovana spa per incorporazione in Banca Monte dei Paschi di Siena spa.

33 Nel febbraio 1999 Olivetti spa, attraverso Tecnost di Roberto Colaninno, lancia una offerta pubblica d'acquisto e scambio riuscendo a ottenere nel giugno dello stesso anno, il controllo della società, con una quota del 51,02%. L'operazione fu sostenuta dal Governo D'Alema tramite una scelta molto discussa: non partecipare all'assemblea per l'esame dell'OPA. Riportiamo in tal senso il seguente articolo de Il Sole 24 Ore: “Il Ministero del Tesoro, che avrebbe potuto bloccare l'operazione con la sua "golden share", non si presenta all'assemblea per l'esame dell'offerta. L'operazione, fatta a debito, viene finanziata da 61mila miliardi di lire e dà vita a una complessa struttura di controllo che fa capo alla Bell, holding lussemburghese in cui erano presenti Emilio Gnutti e gli altri finanziari della cosiddetta "razza padana", che controllava la catena con il 22% di Olivetti” (Sole 24 ore, 24 settembre 2013).

34 Iasevoli M., Polillo: «Pd-banche, attrazione fatale. E D'Alema c'entra», Avvenire, 28 gennaio 2013

35 Per 2 anni “facente funzione” di Presidente Monte dei Paschi di Siena

36 AGI, 20 febbraio 1999

37 Ibidem

38 Cfr. Mazzoni Della Stella, V., audizione 7 aprile 2016.

39 “L'agenzia di valutazione del credito Fitch-Ibca ha confermato i rating sul debito a lungo termine e a breve termine della Banca Agricola Mantovana, BAM, che rimangono classificati rispettivamente con "A" e "F1". L'agenzia ha anche comunicato di aver modificato il cosiddetto rating di supporto portandolo a 3 da 4 dopo la notizia dell'acquisizione da parte della Banca Monte Paschi di Siena. Fitch-Ibca ritiene che MPS "abbia la forza finanziaria e la volontà di sostenere BAM

MONTE DEI PASCHI SI QUOTA IN BORSA

Nel giugno 1999 la capogruppo Monte dei Paschi di Siena spa quotò le proprie azioni alla Borsa Valori di Milano. Il prezzo di offerta delle azioni ordinarie fu fissato in 3,85 euro (7.455 lire), tetto massimo indicato prima dell'operazione. Monte dei Paschi di Siena mise sul mercato oltre un quarto delle sue azioni, per un controvalore di circa 4 mila miliardi di lire. La Deputazione Amministratrice della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, insieme al CDA della Banca spa (azionista di minoranza) previo consulto dell'advisor Schrodgers e Credit Suisse First Boston, determinò la ripartizione delle azioni in parti uguali tra offerta al pubblico e collocamento a investito istituzionali italiani ed esteri: 2,6 miliardi circa le azioni destinate in parti uguali all'Offerta Pubblica di Vendita e al collocamento privato. Sulla base del solo prezzo di offerta "la capitalizzazione di borsa del Monte Paschi sarà pari a circa 16 mila miliardi di lire"⁴⁰. Dipendenti e pensionati MPS aderirono oltre le attese, "oltre 23.400 con richieste per circa 72 milioni di azioni a fronte delle 54,5 milioni della quota loro assegnata"⁴¹ e gli investitori istituzionali ed esteri ordinarono oltre 2,7 miliardi di azioni.

Lo stesso sito web istituzionale della banca Monte dei Paschi di Siena ricorda come la quotazione alla Borsa Valori di Milano segni "*una tappa fondamentale sul sentiero del rafforzamento competitivo e dimensionale del Gruppo*"⁴².

La politica senese e nazionale plaudì all'iniziativa, nata di fatto in ritardo di quasi un anno dal momento del primo annuncio. Il governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, indicò ai vertici della banca la sua positività nei confronti dell'operazione nella prima metà del 1998, ma la quotazione in borsa di Monte dei Paschi di Siena fu inizialmente frenata dal Comune di Siena. In un ordine del giorno approvato dal Consiglio Comunale senese il 4 aprile 1998 si può infatti leggere quanto segue:

"è fondamentale che un percorso di decisione coerente debba partire dalla redazione di un piano strategico di gruppo dettagliato dove è centrale il ruolo che la banca può e deve svolgere, sia rispetto alla propria collocazione all'interno del panorama creditizio, sia rispetto al proprio ruolo nel mercato, e preliminarmente a qualsiasi tipo di discussione in merito all'eventuale collocazione in Borsa della spa bancaria".

La documentazione dell'epoca riporta a tal proposito un'indicazione di metodo offerta dal Sindaco Piccini affinché tale Piano Strategico necessariamente serio e credibile dovesse passare la verifica della Fondazione Monte dei Paschi di Siena⁴³. La verifica di quest'ultima, in qualità di azionista della banca, pervenne in breve tempo, ma la puntualizzazione di Piccini rappresenta, a parere dei Commissari, l'evidenza di una rivendicazione della coalizione di maggioranza a Siena⁴⁴ a rivendicare il controllo della crescita inorganica: sia sul piano del polo aggregante sia su quello dell'aprirsi ai mercati con la quotazione in borsa. Controllo incapace tuttavia di evitare l'ultima operazione del 1999: l'acquisizione della Banca del Salento.

qualora ve ne sia la necessità". L'agenzia tuttavia aggiunge che probabilmente l'operazione potrebbe indebolire la capitalizzazione di MPS" (Fonte AGI, corsivo nostro).

40 Fonte AGI, 19 giugno 1999

41 Ibidem

42 <https://www.mps.it/chi-siamo/Il-Gruppo/La-Storia/Pagine/default.aspx>

43 Signoretti F.M., Mps, prima le strategie poi lo sbarco in Borsa, La Repubblica, 4 aprile 1998

44 La maggioranza consiliare di sostegno al Sindaco Piccini, scelta nelle elezioni 1997 dal 60,55% dei votanti, era composta da DS, Rifondazione Comunista, PPI, Rinnovamento IT-Dini, Siena duemila, Socialisti uniti, Cristiano Socialisti.

BANCA DEL SALENTO

Monte dei Paschi di Siena compì la terza operazione espansiva acquisendo la Banca del Salento. L'Istituto pugliese, a dieci anni dalla fusione con la Banca Popolare di Bisceglie, era controllato da persone fisiche - riferibili alle famiglie Semeraro, Gorgoni e Montinari - e aveva lanciato un servizio di gestione telematico chiamato Banca 121. Il Presidente della Banca Monte dei Paschi di Siena, Pier Luigi Fabrizi e quello della Banca del Salento, Giovanni Semeraro, sottoscrissero il contratto relativo all'alleanza strategica tra i due istituti il 1 febbraio 2000. L'accordo sancì la vittoria ufficiale di un confronto che Monte dei Paschi di Siena spuntò nel dicembre 1999, rispetto a San Paolo-IMI. L'alleanza fu realizzata tramite l'acquisto del 52,94% della Banca del Salento, posseduta dal patto di sindacato, per un corrispettivo di 1.600 miliardi di lire⁴⁵. Successivamente la banca senese promuoverà un'offerta pubblica di scambio sulle residue azioni di Banca del Salento, per un corrispettivo di 900 miliardi.

Al momento dell'acquisizione la Banca del Salento aveva circa 16mila miliardi di raccolta, 1400 dipendenti e 1700 promotori. Nel suo volume il giornalista Tommaso Strambi riporta la testimonianza di un ex funzionario MPS sulla diversità culturale tra l'istituto senese e quello salentino.

“La Banca del Salento era una struttura pazzesca per noi che arrivavamo da Siena incaricati di studiarla in vista della fusione. Basti pensare che, dopo nemmeno 10 giorni che eravamo arrivati, ci trovammo al centro di una sontuosa festa di compleanno. Se non sbaglio era proprio quella di De Bustis (allora Direttore generale ndr). 170 camerieri assoldati tra le fila di una cooperativa di servizi vari fornitrice della Banca e qualcosa come 2000 invitati. Uno scenario hollywoodiano. Non era l'unica stortura. Accanto alla sede di Lecce, ad esempio, c'era un garage enorme pieno di Smart: era il premio per chi stipulava i mutui. I dirigenti erano pagati 4, 5 volte rispetto ai dirigenti MPS”

Strambi T., *I compagni del Monte. Politici e banchieri di una storia italiana*, Cantagalli 2013, p. 85.

La Commissione è stata aiutata nella lettura di questa operazione da Maurizio Cenni, dipendente Monte dei Paschi di Siena che ad un anno e mezzo dall'operazione succederà a Pierluigi Piccini nel ruolo di Sindaco di Siena. Cenni ha infatti invitato la Commissione a leggere l'acquisto di Banca del Salento secondo l'inflazione attuale, riconoscendovi un'altra Antonveneta, di minore dimensione⁴⁶. In tal senso, secondo fonti documentali⁴⁷ e altre testimonianze rese a questa commissione la concomitanza del mandato governativo a Massimo D'Alema, pugliese, e la chiusura dell'operazione fu non casuale, benché di fatto l'allora Presidente del Consiglio, proprio in quel periodo impegnato nel rimpasto necessario ad avviare il cosiddetto D'Alema II, ha sempre smentito il suo coinvolgimento fino ad arrivare a minacciare querele a chi lo asseriva⁴⁸.

45 600 milioni in contanti e 1.000 corrisposti tramite emissione di azioni ordinarie banca Monte dei Paschi di Siena.

46 Il riferimento di Cenni è legato al fatto che i 2.500 miliardi di lire dell'operazione erano “cinque volte il patrimonio netto (della banca ndr)” (Fonte Strambi T., *I compagni del Monte. Politici e banchieri di una storia italiana*, Cantagalli 2013, p. 85)

47 Strambi T., *I compagni del Monte. Politici e banchieri di una storia italiana*, Cantagalli 2013, p. 82-83; Conti C., *Mps, tutto quello che c'è da sapere*, L'Espresso, 30 aprile 2013; Iasevoli, M., Polillo: «Pd-banche, attrazione fatale. E D'Alema c'entra», *Avvenire*, 28 gennaio 2013; Cfr. Valentini, B., 24 marzo 2016; Cfr. Cenni, M., 10 marzo 2016.

48 "Se qualcuno accosta il mio nome alle vicende che riguardano il passaggio della Banca del Salento al Monte dei Paschi di Siena, lo denuncio". Lo ha detto, con un tono molto deciso, il presidente dei Ds, Massimo D'Alema a margine di una manifestazione elettorale a Siena, rispondendo a una domanda riguardante l'acquisto della Banca del Salento, l'attuale Banca 121, da parte del Monte dei Paschi nel 2000. "Su questa vicenda - ha puntualizzato - vale la tecnica del dire e non dire. Una tecnica vile. Si tratta solo di spazzatura che spero venga raccolta e buttata nel secchio. La Banca 121 è stata acquistata con un'asta tra varie banche nazionali assistite da fior di advisors, tra cui anche lo studio Tremonti. Cosa c'è entro io?" (Fonte AGI, 3 marzo 2004)

La prima conseguenza dell'operazione Banca 121 (nuovo nome deciso dal management senese) fu la nomina di Vincenzo De Bustis⁴⁹, allora direttore generale di Banca del Salento, come Amministratore Delegato del Monte dei Paschi di Siena. A detta del giornalista Tommaso Strambi “uno dei pochi casi in cui un manager di una banca acquisita diventa capoazienda di quella che acquista”⁵⁰.

Della questione Pierluigi Piccini ha segnalato alla Commissione che la motivazione della destituzione di Gronchi per De Bustis, secondo l'allora Sindaco di Siena, fu una dialettica politica interna ai Democratici di Sinistra dove la parte cattolica interna al partito - rappresentata in MPS da Gronchi - fu emarginata e l'unico a salvarsi da tale fidelizzazione al partito unico fu Antonio Vigni, perché coperto dalla C.G.I.L..

Qualora l'analisi di Piccini e Cenni, come di molti cronisti e politici attivi nel periodo, fosse vera - e non è nelle facoltà della Commissione accertarlo - è possibile definire l'operazione Banca 121 come uno spartiacque della vicenda oggetto di questa inchiesta regionale. Da un lato politica (soprattutto nazionale) e attori principali del sistema economico privato, in una dialettica extra istituzionale tra vertici sempre più numericamente ristretti, avrebbero promosso indirizzi per la banca, da questa recepiti⁵¹; dall'altro l'esercizio operativo di questo mandato, spesso talmente preciso da individuare addirittura uno specifico Istituto (in questo caso Banca del Salento) come scelta di espansione per MPS, era in capo a figure apicali scelte dalla politica - soprattutto senese - lasciate ad un autocontrollo molto avanzato dalle Istituzioni portatrici di interesse (su tutte gli enti nominanti della Fondazione MPS e il Ministero del Tesoro) e dal principale organismo di controllo: Banca d'Italia.

Il caso Banca 121 è infatti la prima operazione esplicitamente rappresentativa di quel tipo di indirizzo della crescita inorganica attribuito da molti auditi e fonti documentali ai vertici dei Democratici di Sinistra, sostenuto anche dagli alleati di area cattolica (PPI-Margherita). In una dialettica quindi interna al principale partito di governo, a Siena come a Roma, l'operazione Banca 121 sancisce lo spostamento dell'asse di indirizzo, in metafora, dal capoluogo toscano alla Capitale.. Questo tuttavia pur preservando una forma, che si fa sostanza negli atti di indirizzo sia del Comune sia della Fondazione Monte dei Paschi riguardo la banca MPS e soprattutto nei documenti amministrativi del Consiglio di Amministrazione di quest'ultima.

L'acquisto della Banca del Salento segna anche l'inizio della trasformazione di banca MPS da banca commerciale che investiva prevalentemente nell'economia reale, limitandone l'attività al finanziamento di cittadini, imprese e famiglie, in banca d'affari che operava sui mercati, maneggiando prodotti finanziari certamente più rischiosi.

STAGIONE DEI PRODOTTI FINANZIARI: MY WAY E 4 YOU

Il sindaco di Siena Bruno Valentini indica la stagione della trasformazione in banca d'affari come la curva nella storia secolare montepaschina che ne ha segnato la disfatta

«La vita di Siena è stata inquinata dai soldi e dal potere del Monte dei Paschi. Le scelte politiche si facevano non per convinzione, ma per convenienza. I gruppi politici erano influenzati dalla possibilità, attraverso il consiglio comunale, di incidere sulle scelte della Fondazione e della Banca, e quindi sugli utili da erogare.....L'acquisto di Banca 121 fu la prima

⁴⁹ Vincenzo De Bustis, classe 1950, è stato AD di Monte dei Paschi di Siena dal 2000 al 2003, per poi ricoprire medesimo ruolo in Deutsche Bank fino al 2008.

⁵⁰ Strambi T., I compagni del Monte. Politici e banchieri di una storia italiana, Cantagalli 2013, p. 83

⁵¹ Diversamente da quanto avvenuto in relazione all'operazione BNL

operazione che portò Mps a cambiare pelle. Se fino ad allora era il cliente al primo posto dei pensieri della banca dopo si insediò una mutazione genetica nella quale prevalse la finanza”
Valentini, B. audizione 29 marzo 2016.

La Commissione ha potuto analizzare solo superficialmente la gestione De Bustis della banca Monte dei Paschi di Siena, limitandosi ad un’analisi di alcune fonti documentali sul caso dei prodotti finanziari oggetto di numerose denunce dei risparmiatori⁵² e lo scorporo dell’area finanza della banca. Per quanto riguarda il primo ci limitiamo in tal senso a riportare l’ultimo aggiornamento in merito, fornito dalla Corte di Cassazione che nella sentenza n.19559 del 30 settembre 2015 sancisce per uno dei contratti dei piani finanziari riferiti al caso “non è meritevole di tutela giuridica” perché “un simile contratto atipico non supera il vaglio di meritevolezza imposto dall’art. 1322 cpv. C.c.”. Per quanto concerne invece la ridefinizione dell’area finanza di MPS, introduciamo qui un elemento che sarà trattato in dettaglio nel paragrafo 1.4. La gestione De Bustis divise infatti l’area finanza in due. Da una parte la gestione del portfolio di capitale dell’istituto, curata da uffici interni alla Banca, dall’altra una società terza chiamata MPS Finance, che si dedica a prodotti finanziari più “spinti” tra i quali i sovracitati My Way e 4 You. A capo di MPS Finance fu nominata Rossana Venneri, cresciuta nell’area finanza della Banca del Salento. È in questa società terza che sarà assunto Gianluca Baldassarri ed è questa società che inizia ad operare con strumenti derivati per far crescere il gruppo MPS. Tra i motivi citati da De Bustis alla stampa “la proprietà non era in grado di procedere ad aumenti di capitale, far crescere un marchio senza fare investimenti era un bel rebus”. Di qui la scelta di operare con “veicoli finanziari legati all’andamento di diversi bond mondiali, mascherati come prodotti finanziari”⁵³.

IL DECRETO AD PERSONAM E LA NOMINA DI MUSSARI

Al termine del suo ultimo mandato da Sindaco di Siena, Pierluigi Piccini annunciò di voler ambire al ruolo di Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena. La reazione politica senese a questo desiderio manifestato fu ambivalente e alle cronache resta un atto pubblico che rinforza il quadro del contesto senese offerto a questa Commissione dagli auditi: il 12 settembre 2000 infatti il Partito Popolare di Siena, in maggioranza insieme ai DS, presentò una mozione di censura nei confronti del sindaco. A presentare l’atto fu il capogruppo in Consiglio comunale, Alberto Monaci, all’epoca segretario regionale del partito e divenuto da pochi mesi consigliere regionale⁵⁴. La contestazione, cui seguì la lettera di dimissioni di un assessore in quota PPI, era dovuta “alla nomina fatta dal sindaco alla Fondazione del Monte dei Paschi”, così raccontata dalle agenzie stampa dell’epoca

“I popolari puntavano sul loro segretario provinciale, Gabriello Mancini, mentre Piccini ha nominato Piero Ricci, direttore della Finanziaria Senese di Sviluppo, sempre di area cattolica. Monaci, nella sua mozione, sostiene che il sindaco “ha rilasciato mendaci dichiarazioni sui titoli ed i motivi che hanno determinato la scelta di Ricci nella Fondazione Monte dei Paschi, ingannando anche il Consiglio comunale e venendo meno al dovere di corretta informazione sia del Consiglio che dei cittadini, ed insinuando inoltre comportamenti inesistenti di organizzazioni, partiti e persone”. Il Ppi è stato una delle forze politiche che avevano sostenuto Piccini nelle passate elezioni. Un rappresentante del Ppi, Alfredo Tanzi, fa parte della Giunta comunale, nominato da Piccini, come assessore allo sport. Egli peraltro non avrebbe gradito, assieme anche ad altri iscritti, la strategia del gruppo dirigente del suo partito”.

AGI, 12 settembre 2000

Secondo la ricostruzione di quel periodo offerta alla Commissione dal diretto interessato ed altri auditi, oltre a tali dissidi di maggioranza a Siena prima delle elezioni del maggio 2010, i vertici nazionali dei DS

⁵² My Way, 4 You, Visione Europa, 121 Performance, Soluzione Futuro

⁵³ Vulpio C., citato da Strambi T., *I compagni del Monte. Politici e banchieri di una storia italiana*, Cantagalli 2013, p. 85

⁵⁴ Alberto Monaci diventerà poi Presidente del Consiglio Regionale dal 2010 al 2015.

non avrebbero espresso parere positivo in merito alla candidatura di Piccini alla Presidenza della Fondazione Monte dei Paschi.

In tale quadro di riflessione extra istituzionale, si inserisce l'atto amministrativo che sancì l'impossibilità di soddisfare l'ambizione del Sindaco di Siena uscente: il Direttore Generale del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Mario Draghi⁵⁵, inviò una circolare a tutte le Fondazioni bancarie dove si indicava che chi aveva potere di nomina dell'organo amministratore⁵⁶ all'interno di tali enti era incompatibile con la possibilità di presiederlo. In altri termini, poiché l'indicazione fu giudicata da molti analisti ritagliata sulla persona di Pierluigi Piccini, il Ministero del Tesoro, all'epoca ancora per pochi giorni sotto la guida del Ministro Vincenzo Visco (DS), con una lettera firmata dal Direttore Generale Mario Draghi segnalò che il Sindaco di Siena non poteva essere nominato presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, benché in scadenza di mandato (14 maggio 2001), poiché aveva contribuito alla nomina di chi poi avrebbe nominato la nuova deputazione amministratrice. La Corte di Cassazione, a distanza di 2 anni dalla nomina dei nuovi membri di quest'ultima, darà ragione alle rivendicazioni di Piccini sulla non correttezza di quell'atto firmato da Draghi, ma nel frattempo il 31 luglio 2001 la nuova Deputazione Amministratrice ha già deciso il nome del nuovo Presidente della Fondazione Monte dei Paschi: Giuseppe Mussari.

La Commissione ritiene utile alla ricostruzione storica di quanto accaduto la seguente nota AGI dell'epoca.

"L'accantamento della candidatura dell'ex Sindaco di Siena Pierluigi Piccini e la scelta di Mussari una febbrile fase preparatoria: la riunione della deputazione generale che ha portato, oggi, alla elezione del Presidente è stata preceduta da un lungo incontro tra il Presidente della Provincia di Siena, Fabio Ceccherini, il sindaco della città del Palio Maurizio Cenni (eletto da due mesi ndr) e il segretario provinciale dei DS Franco Ceccuzzi. In pratica quando la riunione della Fondazione è iniziata l'accordo sulla presidenza Mussari era già stato raggiunto. Sembra che la scelta di Mussari sia stata determinata anche dal parere di un autorevole studio legale fiorentino, secondo il quale una presidenza dell'ex sindaco di Siena Pierluigi Piccini - che secondo l'atto di indirizzo sulle fondazioni bancarie dell'ex ministro del tesoro Vincenzo Visco avrebbe avuto elementi di incompatibilità proprio derivanti dal precedente incarico - avrebbe potuto portare al commissariamento della fondazione senese".

AGI, 31 luglio 2001

⁵⁵ Mario Draghi ricoprì tale ruolo dal 12 aprile 1991 al 23 novembre 2001, poi divenne Governatore della Banca D'Italia sostituendo Antonio Fazio e infine fu indicato come Presidente della Banca Centrale Europea, incarico ancora in essere, il 1 novembre 2011.

⁵⁶ Per Fondazione Monte dei Paschi di Siena la Deputazione Amministratrice.

1.4 AREA FINANZA. MPS SI TRASFORMA

Con l'arrivo di Vincenzo De Bustis in Monte dei Paschi di Siena e la creazione di MPS Finance, la banca senese ha sviluppato la sua azione sui mercati finanziari. A guidare in particolare queste operazioni era Gianluca Baldassarri, allora al vertice dell'Area Finanza.

La Commissione ha potuto conoscere le origini di questa attività di Monte dei Paschi di Siena sui mercati tramite alcune pubblicazioni⁵⁷ e l'audizione di Roberto Boccanera.

“La febbre per una finanza via via più aggressiva il Monte l'aveva contratta all'inizio degli anni duemila. Una storia che poi attraverserà, in un decennio, tre direzioni generali: da quella di Vincenzo De Bustis, a quella di Emilio Tonini, per finire a quella di Vigni, e due presidenze, la prima di Pierluigi Fabrizi, fino all'aprile 2006, e poi quella di Mussari. Nel 2002 l'Area Finanza guidata da Baldassarri comincia a portare all'attenzione del CdA proposte di investimento innovative, come quella redatta in data 16 dicembre 2002, firmata dallo stesso Baldassarri e dal D.G. De Bustis [...] che dà il via libera ad una gestione più dinamica del portafoglio obbligazionario immobilizzato⁵⁸ [...] Così in data 19 dicembre 2002 il CdA approva la proposta dell'Area Finanza che predicava di investire in “strumenti contrattuali di contenuto assicurativo” che permettessero di trasferire ad altre controparti, in cambio del pagamento di un corrispettivo, il rischio di mancato rimborso di obbligazioni presenti nel portafoglio immobilizzato del Monte. Inizia così il festival delle operazioni sui prodotti derivati e strutturati del credito”

Mencaroni, P. e Ferrarese, A., *Il Codice Salimbeni. Cronaca dello scandalo MPS*, Cantagalli, 2013, p. 50-51.

“Io sono entrato nel Monte dei Paschi nel 1989, a Londra nel 2002 sono diventato il titolare della filiale [...] che si occupava in prevalenza di operazioni internazionali anche di finanza; di finanza soprattutto perché quello era il mio mondo, il Monte dei Paschi non è che fosse molto esposto a livello internazionale, io con le mie competenze abbiamo sviluppato anche un business finanziario su strumenti particolari, strumenti derivati, già a partire dal '96. [...] Siamo stati tra i primi in Italia a cominciare delle operazioni derivate con i derivati di credito che appunto sono quello strumento che oggi viene additato come strumento terribile di distruzione di finanza. Ovviamente non è così, è una “pistola” bisogna vedere quello che uno ci fa con la pistola e a chi spara, se serve per difesa o serve per attacco”

Boccanera, R., audizione del 26 maggio 2016.

Per cogliere la natura di questo nuovo atteggiamento deliberato dal CdA di Monte dei Paschi di Siena e gestito dall'Area Finanza, la Commissione ritiene utile citare la prima operazione finanziaria del nuovo corso.

PER POCHI CENTESIMI IN PIU'

10 tranche di obbligazioni (bond), emesse da Monte dei Paschi di Siena e sue controllate (tra le quali Banca 121, Banca Toscana e Banca Agricola Mantovana), a loro volta garantite da mutui del valore di 202 milioni, non determinavano alcuna perdita nel 2002 ma di fatto costringevano la banca senese e le controllate ad accantonare capitale a bilancio per coprire l'eventuale rischio di non rimborso di questi bond a scadenza. Anziché vendere questi ultimi, per ridurre tale assorbimento di capitale mal visto dal CdA della banca, fu sottoscritto un contratto assicurativo (Total Return Swap) che cedeva il rischio di non rimborso delle obbligazioni - quindi il pericolo che la “scommessa” fatta da Monte dei Paschi di

⁵⁷ Si segnala in tal senso il volume di Mencaroni P. e Ferrarese A., *Il Codice Salimbeni. Cronaca dello scandalo MPS*, Cantagalli, 2013

⁵⁸ Le obbligazioni, in inglese *bond*, sono titoli emessi da società private (obbligazioni societarie) o Stati (titoli di stato) con cui questi raccolgono denaro. In tal senso sono a tutti gli effetti un debito per chi li emette, mentre chi li sottoscrive, cioè compra tali titoli, ha un credito che frutta degli interessi, pagati periodicamente e rimborsati alla scadenza dell'obbligazione. Le obbligazioni immobilizzate, ovvero quelle tenute ferme fino alla scadenza (ad esempio da una banca che le ha acquistate), fruttano quindi gli interessi oltre al rimborso a scadenza. Tuttavia, prima di tale data finale, le obbligazioni possono anche andare in perdita, perché magari il mercato determina per queste un prezzo inferiore a quello pagato dalla banca per acquistarle e quindi se la banca ha fatto l'operazione nell'interesse di vendere il titolo prima della scadenza, potrebbe trovarsi in una condizione svantaggiosa.

Siena potesse non andare bene - ad un'altra controparte (detta "venditore di protezione") "riducendo per il Monte l'assorbimento di capitale a soli 3,2 milioni, pari all'1,60% del valore dei titoli, risparmiando così 125 milioni di capitale"⁵⁹. Tale controparte si assunse questo rischio, come da prassi, a fronte di un pagamento che risultò quindi un costo per banca Monte dei Paschi di Siena. Per ovviare a questo MPS fece un'ulteriore operazione finanziaria.

"Fanno la loro comparsa i Btp, i titoli di Stato italiani che poi ricorreranno anche in Santorini e Alexandria. Il Monte, con grande gioia dei broker che incassano fior di commissioni, prima compra 480 milioni di Btp a lunga scadenza (2017) e poi si mette in un contratto di Asset Swap con una controparte, JP Morgan, che invece ha in pancia 480 milioni di bond societari ad alto rendimento atteso e quindi ad alto rischio. MPS, titolare dei 480 milioni di Btp, mentre avrebbe ricevuto dalla stessa JP Morgan interessi composti da una parte fissa e da una parte variabile legata all'andamento di un portafoglio di bond societari, chiamato Cbo (Collateralized Bond Obligation⁶⁰). Insomma per strappare qualche centesimo in più di interesse, il Monte finanzia con i Btp, titoli allora considerati privi di rischio, un investimento in una struttura molto più rischiosa. Peraltro in questo modo la Banca senese dà delle entrate sicure a JP Morgan in cambio di entrate molto più incerte. Resta il ragionevole dubbio se il CdA fosse consapevole di che cosa stava esaminando perché si partiva con l'idea di assicurare il proprio rischio per poi prenderne uno ancora più grande in pancia a JP Morgan"⁶¹

Sempre dal volume di Mencaroni e Ferrarese la Commissione ha appreso che Emilio Tonini, Direttore Generale di Monte dei Paschi di Siena dal 2003 (dopo De Bustis), chiese qualche consulenza "su queste strane creature dell'Area Finanza". Tra queste una così descritta dagli autori.

"Di particolare interesse l'emissione delle obbligazioni Credit Linked Notes Mps (2003-2008, curata dalla Dresner Bank. [...] In pratica il Monte vende assicurazioni contro il fallimento di 232 emittenti di obbligazioni. Operazioni che poco hanno a che fare con una banca tradizionalmente orientata al credito alle famiglie e alle imprese. Una banca commerciale come il Monte, raccoglie denaro per prestarlo. Quando raccoglie denaro il rischio di credito è di chi glielo presta (depositanti ed obbligazionisti), quando lo presta a imprese e famiglie il rischio di credito è della banca. *Le Credit Liked Notes del 2003, con cui il Monte raccoglie 135 milioni, sono invece un classico esempio di come si possano interpretare più ruoli allo stesso tempo.* Le norme sulla Vigilanza bancaria prescrivono che le banche accantonino capitale a fronte delle loro attività (bond, azioni, prestiti) per coprire il rischio di un loro mancato rimborso. Le Credit Linked Notes del 2003, con scadenza 2008, per il Monte sono invece un debito non un'attività, dunque non richiedono di accantonare capitale perché il rischio di credito è degli obbligazionisti che hanno comprato le Notes prestando denaro a Siena e sono loro che perdono soldi se il Monte non rimborsa. Ma il Monte è comunque esposto ad un rischio di credito poiché gli interessi che deve pagare sulle Notes dipendono dai 232 bond del Cbo; se qualcuno dei 232 bond fallisce - e qui sta il rischio di credito - gli interessi che il Monte deve pagare schizzeranno verso l'alto erodendo il capitale investito nell'operazione [...] *Può anche andare bene, ma è su questa "Roulette Russa" che nel lontano 2002 si era messo a scommettere il Monte*"⁶²

Bene ricordare che in quel momento come nei successivi Monte dei Paschi di Siena faceva tutto ciò avendo come principale azionista una Fondazione il cui controllo era di Comune di Siena, Provincia di Siena e, in seconda battuta, dell'altro ente nominante: Regione Toscana.

Non risultano alla Commissione prese di posizione né della Fondazione Monte dei Paschi di Siena né dei suddetti enti nominanti in presenza di tale cambiamento di approccio della banca verso i mercati finanziari e in questo scenario di accondiscendenza (o completa disattenzione) vennero create due operazioni successivamente note alle cronache: Santorini e Alexandria.

SANTORINI

59 Mencaroni P. e Ferrarese A., ibidem, p. 52.

60 Obbligazioni (bond) ad alto rendimento poiché molto rischiose. Il rendimento, cioè il tasso di interesse che riceve chi investe in CBO, è alto perché è elevato il rischio che non sia rimborsato il capitale investito e che non siano pagati gli interessi.

61 Mencaroni P. e Ferrarese A., ibidem, p. 54.

62 Ibidem (corsivo nostro), p. 54-55-56-57

Nel 2002 il Monte dei Paschi di Siena vendette a Deutsche Bank il 4,99% di San Paolo Imi per 785 milioni, un prezzo del 35% inferiore a quanto pagato dall'Istituto senese dal quale derivò una perdita netta di 425 milioni. Le azioni oggetto della compravendita furono collocate dalla banca tedesca in una società finanziaria registrata in Scozia cui Deutsche Bank mise 342 milioni per una partecipazione pari al 51% del capitale sociale. La restante parte fu messa proprio da Monte dei Paschi di Siena, che con 329 milioni di capitalizzazione aveva quindi il 49% di Santorini. L'obiettivo identificato da molti analisti per questa società era "proteggere Deutsche Bank dalle eventuali perdite sui titoli San Paolo". Un obiettivo che rende difficilmente comprensibile la scelta del CdA di MPS: se infatti l'istituto senese aveva venduto i titoli San Paolo Imi proprio per evitare il rischio di perdite dovute alle oscillazioni di queste azioni - costanti e misurate per tutto l'anno 2002 con solo un 8,5% di minimo ribasso a luglio - con l'operazione Santorini di fatto si riassumeva tale rischio per via indiretta.

L'aspetto è ancora più curioso, leggendo le fonti analitiche in possesso della Commissione, se si considera che MPS rimase unico proprietario di Santorini nel 2006.

I contratti derivati sul quale si reggeva Santorini furono modificati nel luglio 2009, febbraio 2010 e gennaio 2011. La prima modifica fu necessaria a seguito del crollo delle azioni Intesa San Paolo - nuovo nome delle azioni San Paolo Imi dopo l'unione tra quest'ultima e Banca Intesa - perché in conseguenza di tale svalutazione Santorini doveva pagare ben 362 milioni a Deutsche Bank, socio fondatore nel frattempo uscito da due anni dalla società. Per cogliere l'entità della perdita basti pensare che Santorini era messa a bilancio da MPS per 329 milioni, quindi il contratto che regolava questa società partecipata al 100% dall'istituto senese stava di fatto facendo perdere a quest'ultimo più del capitale che vi aveva messo. Per evitare questa conseguenza indesiderabile fu creata una nuova operazione attraverso la quale Deutsche Bank pagò 364 milioni a Santorini, ripianando di fatto il debito e comportando una svalutazione della società di soli 26 milioni. Questa operazione ha consentito a Monte dei Paschi di Siena di chiudere il bilancio con un utile netto di 922, una parte cospicua del quale fu riversato alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena per consentire le consuete elargizioni ad enti pubblici e privato sociale. Tuttavia per raggiungere questo risultato l'istituto senese di fatto si accollò rischi di perdite ben superiori e soprattutto commissioni molto alte per Deutsche Bank. Infatti MPS vendette alla banca tedesca un'assicurazione fino al 2031 contro le perdite che potevano arrivare da 2 miliardi di euro di Btp comprati dallo stesso Monte dei Paschi di Siena. Ad ogni diminuzione del valore dei Btp MPS si impegna a versare a Deutsche Bank i soldi della perdita in un deposito presso quest'ultima, remunerato a tasso di interesse vicino allo zero. In altre parole Deutsche Bank, con l'operazione, "raccolge denaro da MPS quasi a costo zero"⁶³ e quando nel 2011 la crisi del debito pubblico italiano provocò il crollo delle quotazioni di Btp, il Monte dei Paschi di Siena trasferì alla banca tedesca quasi 1 miliardo di euro.

ALEXANDRIA

L'operazione Alexandria nasce a fine 2005, sotto la Presidenza MPS di Pierluigi Fabrizi e la Direzione Generale di Emilio Tonini. Predisposta da Dresdner Bank di Londra per MPS, fu gestita principalmente dal capo dell'Area Finanza, Gianluca Baldassarri. Monte dei Paschi doveva prestare per 7 anni 400 milioni di euro alla società Alexandria e ricevere a garanzia 400 milioni di euro di titoli Alexandria capaci di generare interessi. Alla scadenza fissata per il 20 dicembre 2012, Alexandria avrebbe dovuto rimborsare a MPS il debito di 400 milioni.

Secondo il racconto fornito alla Commissione da Roberto Boccanera

63 Mencaroni P., Ferrarese A., *ibidem*, p. 60.

“Questa operazione fu divisa 160 milioni alla filiale di Londra, 140 alla filiale di New York, 60 mi pare a Francoforte e 40 a Hong Kong [...] il rendimento nei confronti del rischio assolutamente non era coerente”
Boccanera, R., audizione 26 maggio 2016.

Alexandria era una società di Dresdner Bank, le cui perdite si scaricavano tutte sui conti di MPS. Mentre le controparti della banca londinese erano due società della stessa banca, secondo il principio del “quello che esce dalla porta rientra dalla finestra”⁶⁴. Di fatto, nell’operazione Alexandria, MPS fa l’assicuratore ovvero se “qualcosa va storto paga solo Siena”⁶⁵.

“Infatti il valore dei titoli Alexandria, quelli su cui investe Siena, dipende dall’andamento di altri 400 milioni di euro rappresentati da titoli emessi da un’altra società della Dresdner di nome Skylark. Non a caso i titoli Alexandria e Skylark hanno la stessa data di nascita, 15 dicembre 2005, e la stessa data di rimborso, 20 dicembre 2012. Il valore di Skylark che determina quello di Alexandria, dipende a sua volta da due portafogli di obbligazioni. Il primo composto da 38 titoli emessi da società europee garantite da debiti, quali mutui, credito al consumo, prestiti per l’acquisto di auto e così via. Ma non contano niente. Sono solo uno specchietto per le allodole, e d’altra parte Skylark in inglese significa proprio allodola. Quello che determina il valore di Skylark è un secondo portafoglio composto da 200 obbligazioni emesse da società USA, sempre garantite da altri debiti”⁶⁶.

Tecnicamente Alexandria è un Collateralized debt obligation (Cdo) Squared (ovvero “al quadrato”): un prodotto all’apparenza molto redditizio ma estremamente rischioso⁶⁷. Di fatto “grazie ai soldi del Monte, la Dresdner si trova nell’invidiabile situazione di poter scaricare le perdite delle sue società sulla Banca senese”⁶⁸.

L’unica figura apicale in MPS a manifestare dissenso verso l’operazione fu Roberto Boccanera, come raccontato ai magistrati nel corso delle indagini del primo processo sullo scandalo MPS. Alla Commissione Boccanera ha spiegato i suoi motivi.

“Il rendimento nei confronti del rischio assolutamente non era coerente. E chiaramente questo tipo di operazioni è facile, diciamo, per chi non è dentro al sistema, sembrare delle operazioni assolutamente bellissime, con rischio zero, addirittura dotate di rating triplo A, cioè il massimo [...] E questa operazione, che rendeva certo un certo livello di spread, quindi un certo tipo di profitto, sebbene potesse sembrare un profitto molto interessante, in realtà rispetto alla rischiosità probabilmente doveva rendere almeno 4 o 5 volte tanto. [...] Comincio a fare tutta una serie di richieste di informazioni alla direzione generale e (la risposta fu ndr) [...] scusate il romanesco [...] “A Boccanera”, ma ‘sta operazione la vuoi o non la vuoi?”. Allora io mi ricordo che nella proposta, perché la proposta doveva venire dalle filiali, ci scrissi chiaramente “non sono in grado di giudicare questa operazione, secondo me ci sono degli aspetti che chiaramente non possono essere sviscerati da noi, l’operazione non mi sembra congrua ma siccome è stata fatta dalla direzione generale, la filiale di Londra si prende solo la responsabilità di contabilizzare l’operazione, tutto quello che c’è dietro a noi ... ovviamente non possiamo metterci bocca e non sappiamo che cosa c’è dietro. Però fatta quest’operazione fate conto che dopo nemmeno due settimane [...] fatte cento lire, diciamo il valore dell’operazione, ne valeva già da 105 a 110, quindi una teorica plusvalenza elevatissima che non aveva senso e infatti da quel momento ... però serviva contabilmente evidentemente per coprire qualche cosa. E successivamente poi questa operazione piano piano ha cominciato a scendere drammaticamente fino ad arrivare a valere intorno a 30 per cento, quindi una perdita di 300 milioni di euro. Poteva essere molto superiore questa perdita. [...]

64 Ibidem, p. 63.

65 Ibidem, p. 63.

66 Ibidem, p. 64.

67 Un Cdo è un’obbligazione che ha come garanzia collaterale un debito. Una Cdo è composta da decine o centinaia di altre obbligazioni garantite da altri debiti. “L’enorme numero di debiti individuali sottostanti la singola obbligazione Cdo rende di fatto impossibile valutare i rischi di ciascuna obbligazione” spiegano Mencaroni e Ferrarese. I Cdo squared, “al quadrato”, sono Cdo di Cdo: Alexandria ha un Cdo composto da 38 titoli Abs (obbligazioni garantite da debiti) e un Cdo composto da 200 titoli americani. Per capire la portata di questa operazione basti pensare che nel 2005 i prodotti finanziari con rating AAA, ovvero massima affidabilità riconosciuta dalle agenzie, rendevano un tasso di interesse pari a Euribor + 20. Alexandria pagava Euribor + 80, pur essendo anch’essa AAA.

68 Ibidem, p. 65.

Per farvi capire cosa ci potesse essere dietro questa operazione vi dico quello che mi ha detto un banker. Mi ha detto “vedi Roberto se di questa operazione noi - una banca qualsiasi - ne avessimo venduti 5 milioni ad una banca italiana, mi avrebbe chiamato il mio capo, mi avrebbe fatto “pat-pat” sulla spalla e mi avrebbe detto “bravissimo, sei stato veramente bravo, sei un grandissimo venditore; se ne avessi venduti 10 milioni, mi avrebbe chiamato e mi avrebbe detto: “tu quest’anno c’hai un bonus incredibile”; se ne avessi venduti 20 milioni, non mi avrebbe chiamato il mio capo, mi avrebbe chiamato il capo del mio capo e mi avrebbe detto “da domani sei tu il capo!”. Venderne 400 milioni era una cosa che non si è mai vista sul mercato, perché vi posso dire che tecnicamente dietro quei 400 milioni c’erano circa operazioni per 80 miliardi di euro.

E quindi io sono andato a cercare [...] ho visto su Bloomberg (il sistema dove ci sono tutte le informazioni ndr) [...] mi ci sono voluti 6 mesi, ma alla fine l’ho trovata un’operazione speculare ad Alexandria. Solo che se Alexandria valeva un certo parametro più 80 centesimi, quest’altra valeva un certo parametro più molto di più. E queste erano speculari, [...] quest’altra operazione emessa lo stesso giorno con la stessa scadenza, tutto uguale, solamente che ovviamente quest’altra operazione veniva passata tramite un broker e quindi potete immaginarvi come rubare sia semplicissimo. Cioè la domanda è: perché in finanza a Londra tutti vengono pagati tantissimo? Perché si cerca di levare la voglia di rubare, perché rubare è facile. [...] Ovviamente ho riportato tutto quanto alla mia direzione [...] così il 5 settembre 2007 chiamato per altre informazioni mi è stato detto così dopo 16 anni che stavo a Londra “tu fra 15 giorni vieni via, non sappiamo dove metterti. Tu vieni a Siena, un posto te lo troviamo”. [...] L’operazione stava perdendo tanti, tanti soldi e non poteva che essere così e nel 2007 io, oltre ad aver informato tutti i miei superiori, stando a Londra, e secondo la Legge io ero sotto la giurisdizione di [...] FSA (Financial Services Authorities ndr), che è diciamo la teorica “Consob italiana”, in Inghilterra esiste il whistleblowing [...] ci sono le authority a cui uno può fare una dichiarazione spontanea coperto dal massimo ... diciamo secretata [...] io a metà del 2007 ho chiamato la FSA ho detto “c’è qualcosa che non mi quadra sulla mia banca, lo faccio per il bene della mia banca”
Boccanera, R., audizione 26 maggio 2016.

La Commissione ritiene utile ricordare infine a proposito del caso Boccanera, emblema dello scandalo Monte dei Paschi di Siena, che al dirigente era stato del resto già bloccato da MPS l’accesso al portafoglio delle operazioni di AF Desk, controllato dall’Area Finanza di Siena, secondo un principio che l’autorità londinese - FSA - giudicò inaccettabile perché di fatto presentava in territorio britannico il principio di avere una sorta di Banca nella banca. La prima autonoma e gestita da Siena, la seconda controllata dalle autorità inglesi.

1.5 CRESCITA INORGANICA: ULTIMO ATTO

L'ultimo tassello della strategia espansiva inorganica di Monte dei Paschi di Siena arrivò l'8 novembre 2007, quando nonostante un contesto internazionale già segnato dalla prima avvisaglia della crisi subprime⁶⁹, l'Istituto senese annunciò l'acquisto di Banca Antonveneta.

L'operazione Antonveneta venne programmata a metà di un biennio segnato dalle grandi aggregazioni bancarie giudicate necessarie per competere a livello internazionale - su tutte Banca Intesa / San Paolo IMI - a discapito delle realtà creditizie territoriali tra le quali Monte dei Paschi di Siena era la più eclatante e antica espressione al mondo. L'istituto senese si trovò così più volte spinto all'acquisizione della Banca Nazionale del Lavoro, senza tuttavia chiudere mai l'operazione.

In tal senso la Commissione ritiene utile segnalare che le origini del perché Monte dei Paschi di Siena acquisì Antonveneta sono rintracciabili sia in atti di indirizzo ufficiale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, dove la crescita inorganica era un desiderata esplicito, sia nelle spinte informali provenienti dai gruppi politici di maggioranza a Siena e a Roma. Lo ha confermato alla Commissione l'allora Sindaco di Siena, Maurizio Cenni, ricordando come tali pressioni divennero nel 2004 una "campagna politica e istituzionale contro il Monte dei Paschi" centrata sul difetto che quest'ultimo non voleva aggregarsi con altri istituti. Cenni ha segnalato alla Commissione che all'interno di tale campagna di pressione le istituzioni senesi furono additate come "medievali", annoverando tra i protagonisti di questo attacco anche "vari Ministri del Tesoro". Tra gli argomenti attribuiti dall'ex Sindaco di Siena ai sostenitori della campagna il principale era la necessità per MPS di allargare il proprio perimetro d'azione con una grande operazione di acquisizione, per scongiurare la sua fine dovuta all'incapacità di resistere alla competizione sempre più aggressiva tra istituti bancari privati in Italia ed Europa.

La Commissione ritiene opportuno far notare che mentre sul piano ufficiale le pressioni politiche, tramite Fondazione MPS, si limitavano a definire la necessità di una espansione inorganica dell'istituto senese, non è stato possibile accertare a questa Commissione in che misura e da chi la banca fu stimolata sul piano ufficioso ad acquisire proprio Banca Antonveneta. Di certo il coro unanime di consenso all'operazione, che interessò i principali attori e analisti economico-finanziari delle testate giornalistiche nazionali, coprì tutte le principali forze politiche di maggioranza e minoranza e tutti o quasi i loro esponenti di primo e secondo piano sentirono il bisogno di esprimere piena soddisfazione a riguardo. Il processo di questa onda lunga ottimista, perlopiù frutto di una quasi assoluta incapacità di giudizio tecnico ma bisogno di partecipare al superficiale giudizio politico, è stato spiegato alla Commissione dall'attuale consigliere regionale del Partito Democratico, Sergio Bezzini, allora segretario provinciale del Partito Democratico e dal 2009 Presidente della Provincia di Siena.

"fui uno dei cinquemila soggetti in Italia che commentò positivamente la vicenda Antonveneta, l'acquisizione. In rassegna se la cercate [...] chi è che non commenta quando c'è... allora, se andate a prendere tutti, anche i peggiori detrattori di MPS oggi in quella fase dicono "grande"... e ti accodi [...]"

69 Il 9 agosto 2007 Bnp Paribas dichiarò il "congelamento di tre fondi che investivano in ABS: obbligazioni "made in USA" garantite da mutui ipotecari" (Mencaroni, P., Ferrarese, A., p. 74). Il comunicato di annuncio testimoniava un'evidenza grave: l'impossibilità di riscattare i soldi investiti perché "la scomparsa delle transazioni" su questi prodotti finanziari determinava "l'assenza dei prezzi". Il motivo era l'aumento considerevole di persone che non riuscivano a pagare i mutui messi a garanzia delle obbligazioni, con particolare riguardo per i cosiddetti "subprime" ovvero mutui rifinanziati con altro indebitamento, a più lunga scadenza, in modo da ridurre la rata che i contraenti (ad esempio una famiglia che aveva preso casa) non riuscivano più a pagare.

PRESIDENTE: rivolgo anche ai miei colleghi perché è uno stimolo interessante, perché prima ci hai detto, ti ho chiesto che cosa ne pensi sulla nazionalizzazione della Banca Monte dei Paschi e te mi hai risposto “non siamo dei banchieri, non ti posso dare una risposta”, però all'epoca ti esprimesti in modo positivo sull'acquisizione Antonveneta. Allora che cosa è cambiato in questi anni? hai perso quelle competenze che una volta avevi?

BEZZINI: però c'è un fatto che se viene riconosciuto positivo, fai un commento perché l'hanno fatto anche persone più autorevoli del sottoscritto, perché allora bisognerebbe domandare a persone... allora credo che dovrete lavorare un altro anno, perché si prendono tutte le dichiarazioni di chi le ha fatte, di personaggi che ci dovrebbero capire parecchio più di me in queste materie e dirgli: “come mai valutaste positivamente... tutti faceste ‘bravi’ in quella fase?”

Benché l'operazione sia stata valutata storicamente, come la definì un azionista alla Commissione, “la madre della fine del Monte dei Paschi di Siena”⁷⁰, è lungo l'elenco di chi la valutò positivamente e la Commissione riporta di seguito alcuni esempi

“Questa acquisizione fa del Monte una delle principali realtà bancarie del Paese e consentirà di svolgere un ruolo ancora più importante a sostegno della crescita dell'economia toscana e nazionale”

Claudio Martini, Presidente Regione Toscana

“(Antonveneta è ndr)un'operazione industriale molto positiva (...) Montepaschi era debole nel nord-est. Con Antonveneta corregge questa debolezza, completando la sua presenza in una delle aree con maggior potenziale competitivo nel Paese (...) un altro gruppo italiano rientra nella categoria dei medio-grandi capaci di proporsi traguardi europei”

Prof. Marcello Messori, Presidente di Assogestioni (associazione delle società di gestione del risparmio italiano)⁷¹.

“L'acquisizione di Antonveneta da parte del Monte dei Paschi di Siena porterà benefici alle piccole e medie imprese”

Luca Cordero di Montezemolo⁷², Presidente di Confindustria

“E' un'operazione che mi fa piacere. Perché una banca italiana riacquista un'altra banca italiana importante per il nostro mercato, come è quella veneta (...) Faccio i miei complimenti a Mussari”

Guido Crosetto, deputato di Forza Italia e consigliere di Berlusconi in materia bancaria su Affari Italiani del 8 novembre 2007

Politica e vertici del sistema economico finanziario italiano spinsero perché banca Monte dei Paschi di Siena crescesse in modo inorganico - e l'istituto fu vicino all'affare Antonveneta già nel 2005 per poi sottrarsi ad una “partita” che generò lo scandalo “bancopoli”⁷³ - ma due anni dopo le medesime pressioni contribuirono ad una scelta rivelatasi di fatto disastrosa, benché salutata tra il positivo e l'entusiasta dai principali attori del sistema Siena, Toscana e Italia. Nel tentativo di cogliere le motivazioni di questo errore e le responsabilità politiche sottostanti è indiscutibile quindi che la richiesta pressante dei partiti di governo a Siena, in Toscana come a Roma⁷⁴, rappresenti una componente importante benché non l'unica.

In relazione allo scenario istituzionale più vicino al contesto toscano, la Commissione ritiene opportuno evidenziare le posizioni di quattro attori della scena:

70 Semplici, R., audizione 26 novembre 2015.

71 "Bene: più forte l'Italia della provincia dinamica", intervista al prof. Marcello Messori su l'Unità 11 novembre 2007

72 “Montezemolo benedice MPS”, il Mattino di Padova, 25 novembre 2007

73 La scalata ad Antonveneta del 2005 operata a colpi di OPS e OPA da Banca Popolare di Lodi a danno di ABN Amro fu oggetto di procedimenti penali che hanno portato a condanna per associazione a delinquere, aggravi e appropriazione indebita. Al centro dello scandalo l'amicizia tra Giampiero Fiorani e l'allora governatore, Antonio Fazio, poi dimessosi a seguito dell'emergenza del quadro indiziario.

74 L'operazione Antonveneta si sviluppa nell'estate 2007 e il 16 giugno 2008, data del documento informativo sull'acquisizione. Pertanto l'acquisto di Monte dei Paschi di Siena si colloca tra la fine del governo Prodi II e l'avvio del Berlusconi IV (8 maggio 2008).

- ✓ il Comune di Siena, nella persona dell'allora Sindaco Cenni
- ✓ la Provincia di Siena, per voce dell'allora Presidente, Fabrizio Ceccherini
- ✓ il nominato della Regione Toscana all'interno della Deputazione Generale, Andrea Paci
- ✓ La Fondazione Monte dei Paschi di Siena, allora azionista di maggioranza col 58% della banca MPS, tramite alcune audizioni esplicative sull'azione dell'ente

"Come sindaco della città non posso che essere soddisfatto di vedere la più grande impresa del territorio senese e di tutto il Centro Italia crescere ancora rispettando la strategia di essere soggetto aggregante. Si tratta di una grande operazione che fa crescere la Banca"

Maurizio Cenni, Comunicato stampa del Comune di Siena del 8 novembre 2007

"PRESIDENTE. Emerge un po' un ruolo singolare della Provincia in questa vicenda, ma in senso lato, anche un po' nuovo, perché finora non l'avevo intesa così. La domanda che le faccio è questa: in tutti gli anni della sua presidenza ci risulterebbe che siano sempre stati votati dal Consiglio Provinciale senza alcun distinguo tutti gli atti d'indirizzo della Fondazione Monte dei Paschi, anche dopo la scellerata operazione Antonveneta. Come giustifica questo comportamento, anche alla luce di severe e motivate critiche rispetto a quest'operazione mosse da alcuni cittadini in sede di assemblea?"

CECCHERINI F. (allora presidente della Provincia). Mi scusi, ma non riesco a vedere l'associazione. Dunque, la Provincia, per quello che mi ricordo, ha fatto e faceva atti d'indirizzo generale (sulla Fondazione MPS ndr) – ripeto – tra l'altro che non erano.. anzi, diciamo in cui la parte relativa alla banca – va precisato – era una parte importante, ma parziale. Il documento d'indirizzo, se avete modo di procurarlo, si intrattiene molto di più sull'attività propria della Fondazione, in quanto soggetto dedito allo sviluppo etc. etc.. **Non vedo una connessione tra gli atti d'indirizzo che gli enti nominanti adottavano, invitando i nominati in deputazione generale a tenere alcuni criteri di fondo, con singole operazioni che sono state fatte, ma probabilmente sfugge a me.** Il fatto che poi l'operazione Antonveneta si sia rivelata un'operazione a tutti gli effetti negativa e disastrosa non ha un legame con un atto d'indirizzo che.. ora io non ricordo esattamente quello che può aver detto ogni specifico atto d'indirizzo, per altro, se non ricordo male, alle ultime nomine in Fondazione io ero già in uscita come Presidente, c'erano state anche battaglie politiche di un certo tipo, ma non vedo una connessione, nel senso che la Provincia.. l'asse era un po' quello che rammentavo, che io ricordo come criterio generale: i guai e i problemi contenuti nell'acquisizione di Antonveneta sono emersi con forza, diciamo, che io ricordi dal 2009"

Ceccherini, F., audizione 19 novembre 2015

Il nominato della Regione toscana all'interno della deputazione generale, Andrea Paci, ha segnalato alla commissione di aver **giudicato l'operazione Antonveneta positivamente**, riferendo in tal senso che **fin dal 2001 la fondazione era seguita da advisor**, benché **la deputazione generale non sia mai stata investita di questa decisione, perché non a lei spettante.**

In merito al ruolo tenuto dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena, allora azionista di maggioranza della banca omonima, in merito all'operazione Antonveneta la Commissione ritiene utile indicare alcuni aspetti cruciali:

1. Pignoranza della Deputazione Amministratrice dell'ente in merito alle fasi dell'acquisizione;
2. L'accondiscenza nei riguardi dell'operazione tenuta dalla Fondazione MPS durante l'assemblea dei soci 2008 nonostante l'esplicitazione di legittimi dubbi da parte di alcuni piccoli azionisti;
3. Il mancato approfondimento conoscitivo dei punti critici dell'operazione sia nella fase preliminare che prima del saldo dell'importo complessivo spropositato dell'operazione: c.a. 19 miliardi;
4. La mancata richiesta di azioni di responsabilità, riguardo questa operazione, dalla Deputazione Amministratrice dell'ente.

In relazione a ciascuno di tali aspetti riteniamo utile riportare alcune testimonianze esemplificative

"Audizione tra la Fondazione Monte dei Paschi e il Consiglio comunale di Siena. Fu chiesto un incontro pubblico col presidente Mancini e tutto lo staff della Fondazione: ebbene il Sindaco rifiutò di fare un'udienza pubblica, perché quando c'è il Consiglio Comunale ci sono le telecamere [...] quindi fu fatta a Palazzo Berlinghieri una riunione tra Fondazione, staff della Fondazione e capigruppo in Consiglio Comunale. In quell'occasione quando Mancini venne nel 2011 a illustrare tutto quello che di bello aveva fatto la Fondazione devo dire che tutti i Consiglieri Comunali - tutti, maggioranza e opposizione - ringraziarono Mancini per quello che ci aveva presentato, per quello che aveva fatto la Fondazione. [...] Gli dissi "io speravo che tu stasera davanti a tutti dicessi "scusate, ho sbagliato, ho rovinato questa città e dò le dimissioni e me ne vado" e lui mi rispose "ma perché mi dici questo?" "Allora ti faccio un'altra domanda" gli dissi "**quando hai saputo dell'acquisto della Banca Antonveneta come azionista di maggioranza?**" e lui rispose davanti a tutti "**te lo posso dire dopo al bar?**" al che il Sindaco gli disse "**no ora... lo devi dire ora**" Dice "**eh l'ho saputo dopo**". Ma come l'hai saputo dopo? te, azionista di maggioranza, sai dopo che qualcuno ha comprato la banca e te impegni tutti i soldi della Fondazione che era la Fondazione più liquida d'Italia in un'operazione scellerata per il modo in cui è stata portata a termine?"

Corradi, G.

"A Siena l'acquisto di Antonveneta coglie di sorpresa la Fondazione MPS [...] alcuni amministratori della Fondazione vengono avvertiti di questo improvviso sviluppo solo verso le 11 di sera del 7 novembre, con il numero uno di Palazzo Sansedoni (sede dell'ente ndr), Gabriello Mancini, impegnato in una sorta di sondaggio telefonico "last minute" per cercare consensi per un'operazione su cui non era stato nemmeno informato dal Presidente della Banca Mussari, ma per la quale, per conservare la maggioranza del capitale, come chiedono Comune e Provincia, controllati dal PD, è chiamato a sborsare oltre 3 miliardi di euro"

Mencaroni P., Ferrarese, A., Codice Salimbeni, p. 79

"fin dal 6 marzo 2008 iniziai a far presente a tutti quelli che avevano dei poteri, dei compiti di vigilanza e di controllo, che la situazione del Monte dei Paschi stava andando verso un default [...] **la Fondazione Monte dei Paschi è il principale imputato di questa situazione**, perché la Fondazione Monte dei Paschi prima dell'operazione Antonveneta aveva il 58% della banca, cioè **la sua parola era la parola conclusiva**. [...] la Fondazione Monte dei Paschi di Siena **nell'assemblea sia del 6 marzo 2008 che in quella del 7 maggio votò a favore dell'operazione**, quando il 18 giugno già si sapeva che poteva opporsi, quando già si sapeva che il prezzo non era più 9 miliardi, ma era 18 miliardi, ma non fece niente, la Fondazione: è questa la colpa più grande. La Fondazione [...] è stata la grande assente"

Semplici R.,(azionista MPS).

"In assemblea (2008) io feci un'osservazione perché volevo capire come fosse quest'operazione Antonveneta di cui tanto avevano parlato [...] siccome non esisteva niente, e non si vedeva niente dai documenti, cominciai a trovarmi i documenti e trovai tutto il canaio che c'era stato dietro alla Banca Antonveneta: fusioni, incorporazioni [...] il bilancio che si trovava a quell'epoca era quello del 2006, in cui c'era un utile modesto [...] in assemblea feci questo raffronto "ma è possibile che il Monte dei Paschi di Siena che ha un patrimonio di... una redditività di ... vado a comprare Antonveneta che ha un patrimonio di ... e una redditività di ... e la paghi x volte tanto?" [...] **mi venne fatto dire all'avvocato Mussari "lei non ci ha spiegato bene quest'operazione. Io non capii perché si arrabbiò tanto**, sul momento dette di fuori, ma io ... ne inventò di tutti i colori, perché disse che c'erano i corvi"

Sestigiani, N. (azionista MPS).

STORIA DELL'OPERAZIONE

Banca Antonveneta, istituto bancario del nord-est, viene rilevato nell'estate 2007 dal consorzio Banco di Santander - Royal Bank of Scotland - Fortis attraverso l'acquisizione della banca olandese ABN Amro, che si trovava in serie difficoltà finanziarie proprio a causa della precedente acquisizione di Antonveneta avvenuta in autunno 2005. Il prezzo pagato da Santander ad ABN Amro per Antonveneta è di 5,7 miliardi di euro. Il Monte dei Paschi, pochi mesi dopo, ovvero tra il novembre 2007 e la primavera 2008, rileva Antonveneta da Santander, sborsando 9,25 miliardi di euro, realizzando una plusvalenza in favore di Santander di oltre 3 miliardi di euro.

Per capire il valore di Antonveneta la Commissione riferisce i seguenti dati analitici ritrovati dalle fonti documentali e il commento dell'allora presidente di Banca MPS, Giuseppe Mussari

“Antonveneta ha mille sportelli, Siena (MPS ndr) la valuta dunque 9,3 milioni a sportello, quando la Banca spagnola l’aveva comprata a 5,7 milioni a sportello. In soli due mesi il prezzo era salito del 39%. [...]

Il 15 novembre 2007 Giuseppe Menzi, allora vice direttore generale vicario del Monte dei Paschi, [...] trasmette una mail preoccupata a Vigni. Menzi illustra sinteticamente le criticità emerse su Antonveneta in seguito al colloquio con Piero Montani, AD pro tempore dell’istituto acquisito. La email è agli atti dell’inchiesta “Banca divisionalizzata male, governance di fatto accentrata su Amsterdam, stallo dello sviluppo commerciale (le diverse Opa l’hanno ingessata) ... bisogna riconsiderare gli accantonamenti per il 2007 ... Crediti: ultimo anno crescita zero, di fatto la filiera credito (accorpata nel Risk) non funziona ... [...] Tesoreria accentrata % Abn Amro, sono a debito di 7 miliardi (4 al netto di Interbanca)”

Mussari annuncia che l’operazione darà vita al terzo gruppo bancario, con 3200 sportelli, una quota di mercato del 10% e che soprattutto la sola Antonveneta avrebbe realizzato entro due anni ben 700 milioni di utili”

Mencaroni P., Ferrarese, A., Codice Salimbeni ... , p. 79,85

Le fonti documentali a disposizione della Commissione hanno chiarito come l’interesse di Monte dei Paschi di Siena per l’operazione si sia manifestato addirittura prima dell’acquisizione da parte di Santander di Antonveneta e condusse l’istituto senese ad accettare un prezzo svantaggioso anche una condizione incredibilmente pericolosa dell’accordo: il principio del “visto e piaciuto” ovvero un acquisto senza due diligence⁷⁵.

“Le trattative tra Monte dei Paschi di Siena e Santander per Antonveneta iniziano prima ancora che la Banca spagnola definisca l’acquisto dello stesso istituto con l’OPA su Abn Amro. I primi contatti, afferma il Nucleo di Polizia valutaria della Finanza in una informativa datata 28 marzo 2012, avvengono tramite l’advisor (cioè la società di consulenza specializzata che segue la trattativa) Rothschild nell’agosto 2007 quando “era ancora in corso il take over del consorzio estero costituito per l’acquisto di Abn Amro” e Rothschild “era impegnata nella difesa della Banca olandese dall’OPA ostile al Santander [...] Ad Alessandro Dafina di Rothschild, da Emilio Botin (Presidente di Santander ndr) fu conferito “un mandato esplorativo per verificare l’esistenza di eventuali soggetti bancari interessati a rilevare il Gruppo Antonveneta” con o senza la partecipata Interbanca. E per il Santander “era importante vendere nel breve periodo senza dove necessariamente attendere il materiale passaggio della Banca italiana (Antonveneta ndr) da Abn Amro a Santander. Il tutto individuando un acquirente che “avrebbe dovuto accettare la condizione non negoziabile di rilevare Antonveneta senza alcuna “due diligence preventiva” cioè senza poterne verificare lo stato di salute e la conseguente congruità del prezzo richiesto”

Mencaroni, P., Ferrarese, A., Codice Salimbeni ..., p. 80-81

A conferma di ciò l’avvocato Luigi De Mossi ha sollecitato la Commissione alla lettura della relazione prodotta dal Dott. Daniele Pirondini dove è scritto segnalato che a Monte dei Paschi fu consentito solo dopo la sottoscrizione dell’accordo e l’effettivo impegno economico di effettuare una verifica conoscitiva sulle principali tematiche contabili fiscali e legali del gruppo Antonveneta.

Tra gli elementi non valutati da banca Monte dei Paschi di Siena a causa dell’assenza di due diligence c’era anche l’aumento “sospetto” del 17,9% del costo del personale Antonveneta dall’anno 2006 all’anno 2007, quasi a definire che in prospettiva delle vendite all’Istituto senese la banca veneta fece una serie di promozioni che fecero lievitare i costi della società con evidente danno per l’acquirente.

Ma la principale “sorpresa negativa” scoperta da banca MPS e dai suoi azionisti solo a seguito della chiusura dell’accordo è il costo totale dell’operazione. Monte dei Paschi di Siena, nel documento informativo sull’acquisizione datato 16 giugno 2008, dichiara di aver pagato Antonveneta 9 miliardi più 250 milioni di interessi “decorrenti dalla data di accordo alla chiusura dell’operazione”. Nella somma totale dei bonifici saldati dall’istituto senese rientrano tuttavia anche il subentro di Monte dei Paschi di

75 L’assenza di verifica dello “stato di salute” di Antonveneta prima dell’acquisto e quindi della congruità tra prezzo e valore, è sancito dall’articolo 9 dell’accordo tra le parti.

Siena ai finanziamenti concessi ad Antonveneta da ABN Amro, poi finita dentro Santander, e altre voci sulle quali ad oggi nemmeno le Procure inquirenti sono riuscite a trovare riscontro sia del destinatario sia della causale.

Il Monte effettuò otto bonifici, così ripartiti ([vedi anche L'Espresso del 7 dicembre 2012](#)):

- 1) 9.267.652.631,96 di euro a favore di Abn Amro Bank Amsterdam (30/5/2008);
- 2) 2.500.000.000 di euro a favore di Banco Santander Madrid (30/5/2008);
- 3) 1.500.000.000 di euro a favore di Banco Santander Madrid (31/3/2009);
- 4) 67.392.291,67 di euro a favore di Banco Santander Madrid (31/3/2009);
- 5) 1.000.000.000 di euro a favore di Banco Santander Madrid (30/4/2009);
- 6) 49.347.361,11 di euro a favore di Banco Santander Madrid (30/4/2009);
- 7) 2.500.000.000 di euro a favore di Abbey National Treasury Service Plc Londra (30/4/2009);
- 8) 123.368.402,78 di euro a favore di Abbey National Treasury Service Plc Londra (30/4/2009).

La cifra totale saldata da Monte dei Paschi di Siena per Antonveneta è tuttavia contenuta nell'informativa del 28 marzo 2012 di Banca d'Italia: 10 miliardi "da rimborsare al venditore di Antonveneta, fondi che coprivano il deficit di raccolta della Banca veneta" oltre ai 9,25 miliardi del prezzo d'acquisto, per un totale indicato in atti processuali di circa 19 miliardi di euro.

Nel gennaio 2008 la Procura di Siena è avvisata delle serie problematiche presentate dall'operazione che sta andando in porto, attraverso un esposto documentato del gennaio 2008 a nome dell'europarlamentare della Lega Nord Mario Borghezio per conto della sezione locale del partito, ma questo viene ignorato dalla magistratura senese.

IL RUOLO DEGLI ORGANISMI DI CONTROLLO

Nel frattempo gli organi di vigilanza e controllo agiscono a sostegno dell'operazione secondo un'incredibile sequenza di azioni dove la Commissione lascia al lettore ed eventualmente all'accertamento della magistratura l'identificazioni di profili di responsabilità.

Banca d'Italia (Governatore Mario Draghi) il 17 marzo 2008 autorizza l'acquisizione di Antonveneta per 9 miliardi di euro senza tenere conto - comportamento inconsueto per il principale organo italiano di vigilanza degli istituti di credito - dei rischi di tenuta per il Monte dei Paschi. In documenti successivi, in particolare quello del 28 gennaio 2013, l'operazione è descritta in termini precisi con alcuni dettagli chiariti alla Commissione dal legale di parte civile Paolo Emilio Falaschi e l'azionista, ex dipendente MPS, Norberto Sestigiani

"la vigilanza bancaria impone alla Banca d'Italia e alla Consob di controllare che le gestioni degli affari tra banche vengano effettuate in modo sano e prudente, in modo di sana e prudente gestione [...] La Banca d'Italia ad un certo punto, il 17 marzo 2008, autorizzò - sciaguratamente per tutti - l'acquisto di Antonveneta, l'autorizzazione firmata da Draghi. pensate un po' come è conforme al vero questa autorizzazione: vi si parla di un costo di 9 miliardi di euro, loro sapevano che c'era stato il finanziamento degli olandesi, dunque chiunque di voi sa che, se io compro una società che ha 7 miliardi e mezzo di debito, voi li devo pagare a quelli che glieli hanno prestati, però **qui si parla di costo e dunque l'autorizzazione è falsa, perché si parla di costo di 9 miliardi, mentre il costo è 18; il prezzo forse poteva essere 9 miliardi, ma il costo è 18.** [...] Pagina 68, Questo è un prospetto informativo del Monte dei Paschi pubblicato [...] in data 28 aprile, approvato anche dalla Borsa e dalla Consob, dove si dice a pagina 68 "*inoltre Banca Antonveneta presenta, alla data del primo aprile 2008, un passivo di circa 7 miliardi e 9 [...] finanziato dalla controllante ABN Ambro, che a seguito del closing dell'acquisizione sarà finanziato dal gruppo Monte dei Paschi. Banco Santander si è dichiarato disponibile a definire un piano di subentro graduale, da parte di Banca Monte dei Paschi, nell'arco di un anno*" Falaschi.

"questo documento del 2013 della Banca d'Italia . è del 28 gennaio 2013 - dice "l'azione di vigilanza della Banca d'Italia si è svolta ..." etc... a gennaio 2008 Monte dei Paschi di Siena presenta alla Banca d'Italia istanza per l'acquisizione del gruppo Antonveneta nell'ambito di un accordo quadro con il banco Santander, il costo dell'operazione ammonta a circa 9 miliardi di cui 6 di avviamento. Per Monte dei Paschi è previsto un impegno di liquidità stimato in circa 9 miliardi e mezzo volto a rimborsare entro dodici mesi dalla conclusione del contratto le linee di credito in precedenza concesse da AMRO e BAB [...] qui (2013 ndr) siamo sotto Visco. Visco all'epoca (2008) non c'era quindi lui dice che la Banca d'Italia sapeva, che il costo era 9+9 [...] nell'autorizzazione che la banca ... qui c'è scritto che **l'esborso viene valutato in relazione all'adeguatezza patrimoniale e alla sua sostenibilità finanziaria, quindi patrimoniale e finanziaria.** Nell'autorizzazione che dà Banca d'Italia, a firma di Draghi, ha dato l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 19, quindi sarebbe la tutela del risparmio, e ai sensi del 53 e precisa "avuta presente la situazione patrimoniale, economica e finanziaria del Monte dei Paschi". [...] Ora se noi si tiene presente che un anno dopo neppure al Monte dei Paschi di Siena la situazione economica era un disastro [...] Ha ragione Visco quando dice che non l'hanno guardato (l'aspetto economico) o aveva ragione Draghi che dice che l'hanno guardato? [...]Loro sapevano che se Monte dei Paschi di Siena faceva un'operazione del genere non la poteva reggere economicamente. [...] L'istanza [...] contiene un articolato piano di rafforzamento patrimoniale, infatti ci fu l'aumento di capitale di 5 più 1 riservato a J P Morgan, poi furono ... vennero raccolti 2 miliardi attraverso l'emissione di strumenti obbligazionari, ci furono prestiti

subordinati. A marzo 2008 la Banca d'Italia comunica "il perfezionamento è subordinato alla realizzazione delle predette misure di rafforzamento con riferimento all'aumento di capitale riservato a JP Morgan e alla prevista emissioni di titoli Fresh. [...] Il Monte dei Paschi comunica di aver completato il piano, la Banca d'Italia nicchia ... il confronto tecnico si protae fino a settembre quando la Banca d'Italia rappresenta formalmente a Monte dei Pashchi gli elementi ostativi al pieno computo nel patrimonio di qualità primaria della banca delle azioni al servizio del Fresh, quindi a settembre dice che non hanno adempiuto però qui c'è l'inghippo: è che a maggio avevano bell'e pagato tutto. Il bonifico di 9 miliardi 2 due fu fatto il 30 maggio e quello di 2 miliardi e mezzo il 30 maggio 2008, **se a settembre la Banda 'Italia non ha sciolto le riserve non riesco a capire in base a cosa MPS abbia pagato un altro miliardo e mezzo , un altro miliardo e altri due miliardi e mezzo e nessuno se n'è accorto.** [...] Nella seconda metà del 2009 la vigilanza intensifica il vaglio delle condizioni di liquidità: evidentemente lo sapevano che erano usciti dalle casse del MPS tutti questi quattrini e al principio del 2010 la banca viene convocata presso la vigilanza in tre occasioni, marzo, aprile e dal 3 al 7 maggio la vigilanza si reca presso la banca per un ciclo di incontri informativi. Emerge una forte incidenza dell'operazione di repo strutturati, quindi sono stati zitti [...] perché qui il danno che hanno fatto al mercato è che sono stati zitti avevano capito tutto e sono stati zitti"

Sestigiani

La Commissione ritiene importante abbinare questa interpretazione offerta da Sestigiani su quanto accaduto, alla lucida analisi sul carattere "sistemico" dell'operazione sostenuta in audizione da Giorgio Olivato, tra i pochi sostenitori della correttezza dell'operazione. Secondo l'audit, nel perseguire la volontà di Monte dei Paschi di Siena di divenire il terzo polo bancario nazionale si attivò un processo decisionale tra diversi attori di vertice che consentono di identificare l'operazione come di ordine sistemico, capace di esprimere valore e redditività economica.

La Commissione ha posto un quesito specifico sull'operazione Antonveneta al principale organo di vigilanza coinvolto, Banca d'Italia.

"Come mai nonostante fosse del tutto palese che il prezzo concordato per l'acquisto Antonveneta da parte di Monte dei Paschi di Siena fosse esorbitante e tale da mettere a rischio la stabilità finanziaria della banca si è dato l'assenso all'operazione? Come mai non è stata rilevata l'incongruenza del prezzo pagato per mezzo di bonifici miliardari anche con il prezzo pubblicamente annunciato? Chi ha approvato l'acquisto?"

La risposta offerta alla Commissione dal Governatore Ignazio Visco è stata la seguente:

"L'operazione fu autorizzata perché conforme ai criteri previsti dalla normativa, avendo riguardo tra l'altro all'adeguatezza patrimoniale di MPS e alla sostenibilità dell'acquisizione.

A gennaio del 2008 MPS presentò alla Banca d'Italia l'istanza per l'acquisizione del gruppo Antonveneta (BAV) da ABN AMRO, nell'ambito di un accordo quadro con il Banco Santander; il costo dell'operazione ammontava a circa 9 miliardi di euro (di cui 6 miliardi a titolo di avviamento). L'istanza includeva un articolato piano di rafforzamento patrimoniale (aumenti di capitale, emissione di strumenti ibridi e subordinati, un finanziamento ponte, asset disposal) necessario a mantenere il rispetto dei coefficienti patrimoniali post acquisizione; era previsto tra l'altro un aumento di capitale per 5 miliardi di euro riservato agli azionisti e uno da 1 miliardo di euro riservato a JP Morgan a servizio di un'emissione di titoli convertibili in azioni (cd. Fresh).

Nell'autorizzare l'operazione (marzo 2008), la Banca d'Italia, viste le dimensioni delle banche coinvolte nel progetto e i problemi della Antonveneta, formulò a MPS puntuali richieste di rafforzamento della situazione tecnica e organizzativa attinenti a diversi profili, incluso quello patrimoniale. Per quanto concerne l'aumento di capitale riservato a JP Morgan e la prevista emissione dei titoli Fresh⁷⁶, la Vigilanza richiese che le relative strutture contrattuali fossero coerenti con la natura di qualità primaria assegnata allo strumento e che garantissero il pieno trasferimento a terzi del rischio di impresa. A MPS venne anche richiesto di mantenere livelli patrimoniali superiori al minimo regolamentare (Tier 1 ratio del 6% a fronte di un minimo regolamentare del 4% e un Total capital ratio del 10% a fronte di un minimo dell'8%).

In merito alle asserite incongruenze tra il prezzo d'acquisto annunciato al pubblico e i pagamenti effettuati tramite bonifici da MPS nell'ambito dell'operazione in questione, si osserva che le norme che regolano l'attività di vigilanza non prevedono accertamenti in merito alle operazioni di pagamento poste in essere.

Inoltre i pagamenti all'epoca effettuati da MPS avevano riguardato non solo la corresponsione del corrispettivo fissato per l'acquisto di Banca Antonveneta, ma anche la sostituzione delle linee di liquidità in precedenza concesse da AMRO a BAV, che non vanno confuse con il prezzo dell'acquisizione.

76 L'argomento sarà trattato nel prossimo capitolo.

La decisione in merito all'acquisizione di Antonveneta fu assunta collegialmente dal Direttorio, come previsto dal quadro normativo vigente all'epoca dei fatti"

Banca d'Italia, Domande formulate alla Banca d'Italia dalla Commissione di Inchiesta del Consiglio Regionale - Regione Toscana in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena e ai rapporti con la Regione Toscana (Sottolineatura nostra)

<http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/lettera-consiglio-regionale-toscana/index.html#faq8761-11>

In tal senso la Commissione ritiene utile riportare l'affermazione di Leonardo Pizzichi, membro dell'allora Collegio Sindacale di MPS, al momento dell'archiviazione della sua posizione in merito al reato di ostacolo alla vigilanza⁷⁷.

"Io continuo a chiedermi quando qualcuno vorrà accertare se non sia proprio l'attività di controllo svolto da Banca d'Italia (sull'operazione Antonveneta ndr) che dovrebbe essere meglio analizzata [...] Molto semplicemente i motivi dell'operazione Antonveneta sono a tutt'oggi ignoti ma è indiscutibile che la Banca d'Italia⁷⁸ conoscesse sia i numeri della banca sia le condizioni cui veniva acquisita e malgrado questo ha autorizzato l'operazione"

Bianchi Sugarelli, A., Sull'operazione di MPS Bankitalia sapeva tutto, Corriere di Siena, 22 luglio 2016

⁷⁷ Vedi Introduzione

⁷⁸ All'epoca diretta da Mario Draghi, attuale Presidente della Banca Centrale Europea.

1.6 POST ANTONVENETA

Come anticipato nel capitolo precedente, l'istanza d'acquisto di Antonveneta inviata da banca Monte dei Paschi di Siena a Banca d'Italia conteneva un "piano di rafforzamento patrimoniale" e l'autorizzazione dell'organo di vigilanza fu prodotto dietro indicazione di mantenere "i livelli patrimoniali oltre il minimo regolamentare".

Il tutto era reso necessario dal fatto che il costo totale dell'operazione (19 miliardi) richiedeva un esborso liquido di enormi dimensioni e quindi la necessità per la banca da un lato di reperire tali risorse sul mercato e dall'altro di trovare capitale per aumentare il suo patrimonio.

"I 9,3 miliardi per l'acquisto Antonveneta vengono reperiti attraverso un aumento di capitale da 5 miliardi, 2 miliardi da un prestito obbligazionario, altri 2 miliardi da un prestito ponte con un pool di banche (Merrill Lynch, Credit Suisse, JP Morgan, Citi, Mediobanca e Goldman Sachs) da restituire attraverso i fondi guadagnati dalla cessione di attività, infine 1 miliardo all'aumento di capitale riservato a JP Morgan nell'ambito dell'emissione del Fresh 2008, titoli obbligazionari convertibili in azioni MPS".

Mencaroni, P., Ferrarese, A., p. 88

In merito alle tre principali operazioni realizzate da Monte dei Paschi di Siena a copertura del bisogno di liquidità generato dall'acquisizione Antonveneta la Commissione ha cercato di delineare una descrizione il più possibile chiara per il lettore.

RICAPITALIZZAZIONE DI 5 MILIARDI

All'epoca dell'operazione Antonveneta la Fondazione Monte dei Paschi di Siena deteneva il 54% della banca omonima. Pur di conservare tale quota, l'ente partecipa all'aumento di capitale con 2,8 miliardi. Per farlo "dà fondo a quasi tutte le sue risorse"⁷⁹ disinvestendo la gran parte del suo portafoglio finanziario e monetario - allora composto di titoli di Stato e altri strumenti a basso rischio ed alta redditività - per destinare i circa 2,8 miliardi recuperati in azioni Monte dei Paschi di Siena. Un'operazione ad elevato rischio contestata da alcuni azionisti durante l'assemblea dei soci 2008 di approvazione del bilancio al 31 dicembre 2007.

"Se prima di Antonveneta il patrimonio della Fondazione era ben diversificato tra azioni MPS ed altri investimenti finanziari a basso rischio, dopo Antonveneta il 90% del patrimonio viene puntato sulle azioni del Monte. A cui andavano aggiunte le azioni possedute in Intesa San Paolo (0,40% del capitale) e in Mediobanca (1,97% del capitale). In pratica quasi l'intero patrimonio della Fondazione viene concentrato sulle azioni e tutte su un singolo settore, quello bancario. Esattamente l'opposto di quanto disposto dalla legislazione sulle Fondazioni bancarie dove si prevedeva una diversificazione prudenziale del patrimonio"

Ibidem, p. 90

In aggiunta la Fondazione, come descriveremo di seguito, sottoscriverà anche 490 milioni di obbligazioni FRESH 2008 convertibili in azioni privilegiate MPS, con lo scopo di scongiurare ogni possibilità di veder scendere sotto la quota del 51% il suo possesso della banca.

La Fondazione Monte dei Paschi di Siena ricevette autorizzazione per tale indebitamento dal Ministero del Tesoro, dove si stava insediando Giulio Tremonti in sostituzione di Tommaso Padoa Schioppa a seguito delle elezioni 2008.

In tal senso la Commissione ritiene interessante citare la reazione dei vertici della Fondazione Monte di Paschi di Siena al risultato elettorale

⁷⁹ Ibidem, p. 90

"Non c'è alcuna preoccupazione, da parte della Fondazione Mps, riguardo al cambio della maggioranza politica nel nostro paese. Lo ha detto il Presidente, Gabriello Mancini, rispondendo alle domande dei giornalisti, dopo la presentazione dei dati del bilancio 2007. "Prendiamo atto della volontà popolare", ha sottolineato Mancini. "In passato ci sono stati rapporti corretti con il Ministro del Tesoro, Padoa Schioppa, ma anche con la commissione finanze, rapporti di collaborazione e di dialogo. Penso che ci sarà la stessa disponibilità anche da parte della nuova maggioranza".

"Credo che il nuovo governo - ha aggiunto il vicepresidente della fondazione senese, Luca Bonechi - abbia tanti problemi da risolvere a cui penso debba dare la priorità. Il sistema delle fondazioni funziona. E la nostra fondazione è una macchina veloce, solida ed economica che opera con poche risorse. Credo non ci sia nulla da temere. Da parte nostra c'è grande serenità e tranquillità. Non penso - ha concluso Bonechi - che ci siano motivi per Tremonti di occuparsi di noi. Semmai occorre creare le condizioni per un miglioramento delle risorse".

Fonte AGI, 30 aprile 2008 (sottolineato nostro)

La Commissione non ha potuto approfondire con i diretti interessati l'origine di tale "benign neglect" (benevole trascuratezza), come definita da Mencaroni e Ferrarese⁸⁰, del Ministero del Tesoro verso la scelta della Fondazione di inchiodare il suo destino a quello della banca. Una scelta che porterà la Fondazione a passare dal patrimonio di 12 miliardi indicato a bilancio prima dell'operazione Antonveneta fino agli attuali 550 milioni, una perdita pari al 94%. Pur tuttavia è storicamente rilevante far notare che alcuni analisti indicano a parziale giustificazione di tale comportamento del Ministero del Tesoro una sentenza della Corte Costituzionale del 2003 che aveva rivendicato la natura privata delle Fondazioni bancarie e quindi l'autodeterminazione in materia di destinazione degli investimenti.

FRESH⁸¹

1 miliardo dei 9,3 necessari all'acquisto di Antonveneta fu reperito dalla banca Monte dei Paschi di Siena in una modalità che fu contestata dalla Banca d'Italia e successivamente portò anche ad un'inchiesta giudiziaria sfociata in parte del procedimento penale in corso presso il Tribunale di Milano. Monte dei Paschi di Siena emise 1 miliardo di azioni riservate a JP Morgan, come aumento di capitale. La società finanziaria statunitense sottoscrisse un accordo di rinuncia ai diritti di voto in assemblea, spettanti poiché azionista, ma ebbe indicazione del fatto che l'investimento fosse ripagato con interessi pagati in presenza di utili realizzati da MPS, distribuiti in forma di dividendi.

La Commissione è rimasta colpita nel conoscere tuttavia gli strani passaggi che portarono da questo "particolare" aumento di capitale alle obbligazioni FRESH poi sottoscritte anche da Fondazione Monte dei Paschi di Siena. Nel tentativo di semplificare il racconto lo presentiamo gli elementi principali

- ✓ JP Morgan coprì l'acquisto di azioni MPS per 1 miliardo con l'emissione di obbligazioni FRESH con scadenza 2099, per pari importo, convertibili nelle azioni MPS acquisite. Obbligazioni emesse da Bank of New York Lussemburgo con un rendimento molto alto (Euribor a tre mesi +4,25%);
- ✓ In tal senso la società finanziaria statunitense non "mise" suo denaro nell'operazione ma lo reperì da chi sottoscrisse, per il tramite l'emittente Bank of New York Lussemburgo, questo miliardo di obbligazioni;
- ✓ I sottoscrittori delle obbligazioni FRESH furono molti, tra questi il socio MPS Unicoop Firenze, alcuni grandi fondi internazionali, Fondazioni bancarie, e soprattutto per il 49% (490 milioni) Fondazione Monte dei Paschi di Siena;
- ✓ La particolarità dei bond FRESH stava nel fatto che l'emittente Bank of New York avrebbe pagato gli interessi indicati solo se MPS avesse distribuito agli azionisti dei dividendi o se "gli

⁸⁰ Ibidem 91

⁸¹ Floating Rate Equity-linked Subordinated Hybrid Preferred Securities, una tipologia di obbligazione (bond).

utili distribuibili come dividendi” fossero risultati “superiori agli interessi del FRESH”. Questo escamotage consentiva alla banca di contabilizzare il miliardo raccolto come patrimonio, ma poiché di fatto i titolari del FRESH godevano di una condizione di privilegio rispetto agli azionisti MPS, Banca d’Italia negò l’iscrizione a patrimonio fino alla correzione dei contratti del FRESH di modo da consentire l’equiparazioni per tutti (azionisti MPS e titolari del FRESH) del “rischio di impresa”⁸².

- ✓ Nonostante le rassicurazioni segnalate dal Collegio Sindacale di Monte dei Paschi di Siena a Banca d’Italia circa il recepimento di tutte le richieste dell’organo di vigilanza, l’inchiesta giudiziaria avrebbe ad oggi accertato che alcuni titolari del FRESH avrebbero goduto di condizioni agevolate rispetto sia agli azionisti MPS sia ad altri titolari dell’obbligazione, e che la banca avrebbe ottenuto l’autorizzazione per l’obbligazione fornendo false informazioni a Banca d’Italia.
- ✓ Banca Monte dei Paschi di Siena ha indicato come tesi difensiva la sua estraneità all’operazione FRESH, benché il presidente della Fondazione MPS, Gabriello Mancini, segnalò in una lettera a Consob datata 12 marzo 2012, che l’istituto senese “ha curato l’emissione di titoli FRESH” lanciati da Bank of New York⁸³.

L’allora Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Gabriello Mancini, spiegò così alla stampa l’operazione

“Le modalità tecniche di adesione all’aumento di capitale 2008 furono note solo in prossimità dell’aumento di capitale”, cioè a sorpresa, “e furono fortemente volute e avallate da tutti gli stakeholder della Fondazione che mai lasciarono spazi per un’eventuale diluzione”.

Lillo, M., *Mps, il regalo alla Fondazione: i 20 milioni da Mussari e i conti truccati*, Il Fatto Quotidiano, 25 gennaio 2013

UPPER TIER 2. UN BOND AI “PICCOLI RISPARMIATORI”

Monte dei Paschi di Siena ottenne altri 1,6 miliardi⁸⁴ di euro tramite un’obbligazione subordinata chiamata “Upper Tier 2” con scadenza 2018. Questo tipo di bond è strettamente connesso al destino patrimoniale della banca e, a determinate condizioni, può sospendere il rendimento. Tale profilo di rischio lo rendeva uno strumento comunemente offerto a investitori istituzionali in grado di ottenere un tasso di interesse compensativo del rischio. Invece Monte dei Paschi di Siena decise di presentarlo ai piccoli risparmiatori tramite alcuni elementi

- ✓ Furono creati tagli minimi da 1000 euro, accessibili quindi a tale tipo di risparmiatori
- ✓ Fu indicato come tasso di interesse l’Euribor a 6 mesi maggiorato del 2,5%, una cifra interessante ma relativamente bassa che di solito è associata ad un profilo di rischio minore
- ✓ All’emissione il titolo non aveva “rating” e la banca non lo quotò mai “tanto che risulta scambiato solo su un internalizzatore sistematico di Mps Capital Services”⁸⁵

40 mila piccoli risparmiatori aderirono a questa operazione che, come definito da alcuni analisti⁸⁶, pare in contrasto con l’art. 47 della Costituzione Italiana (“La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme”).

82 Lettera di Mario Draghi, allora governatore di Banca d’Italia, settembre 2008.

83 Mencaroni, P., Ferrarese, A., ..., p. 97

84 Del Corno, M., Mps, il bond per comprare Antonveneta finito a 40mila risparmiatori. Rimborsarli costerebbe allo Stato quasi 1 miliardo, Il Fatto Quotidiano, 13 luglio 2016

85 Borzi, N., Torna la pressione sui subordinati MPS, Sole 24 Ore, 6 luglio 2016

L'obbligazione subordinata "Upper Tier II - 2018" è oggi trattata "sulla piattaforma di Mps al 65% del suo valore nominale" ed è parte delle attività finanziarie patrimoniali dell'Istituto senese che potrebbero essere "azzerate" con un eventuale bail-in.

"Amesso che ci si riesca, vendere prima della scadenza significa portare a casa una perdita superiore a un terzo di quanto investito. In caso di bail-in il titolo "upper tier 2" rientrerebbe però tra quelli da "sacrificare" in via prioritaria. Le regole europee prevedono infatti che costi e perdite del salvataggio ricadano anche su azionisti, obbligazionisti subordinati, obbligazionisti e correntisti per la parte di depositi che eccede i 100mila euro".

Del Corno, M., Mps, *il bond per comprare Antonveneta finito a 40mila risparmiatori. Rimborsarli costerebbe allo Stato quasi 1 miliardo*, Il Fatto Quotidiano, 13 luglio 2016

Benché l'obbligazione qui descritta non sia l'unica subordinata prodotta da MPS, è senz'altro quella dove i piccoli risparmiatori sono stati resi protagonisti, prima come obiettivo commerciale e oggi come vittime di un eventuale procedura di ristrutturazione anomala (bail-in). Per cogliere la portata di questo scenario, rispetto alla Toscana, citiamo l'intervento di un dipendente MPS e piccolo azionista audito dalla Commissione

"dal 1 gennaio è in vigore il Bail-in e quindi tutti si aspettano una risoluzione del tutto simile a quella già vista quattro volte per le quattro banche salvate, una qua vicina (Banca Etruria) e tutti fanno un po' i conti con le dita per dire "oddio, ma una situazione 65 volte quella di Etruria quanti risparmiatori con in mano le obbligazioni subordinate mi azzerano? E su Siena e Provincia e su questa regione quanto pesa?", perché un conto è dire "la fondazione poteva avere adesso il 56% di 12 miliardi /6 miliardi" e parlare di miliardi, ma la fondazione poi distribuisce utili alle associazioni, al mondo della cultura, agli amici e bene o male si sono trovate, negli ultimi anni, a fare a meno di questi fondi le associazioni, ma dire " **da domattina sono azzerati tutti i risparmi, perché li avevi investiti in obbligazioni subordinate pari a un controvalore**", scritto ieri sulla stampa.. **il 46% delle obbligazioni subordinate di Monte dei Paschi è in mano ai risparmiatori retail, comuni: i nonni, gli zii, il tuo zio, il suo nonno, con licenza. Significa dire che 3 miliardi spariscono** e è facile immaginare, con il radicamento che ha la banca su questa regione, con la diffusione capillare che ha di agenzie che le hanno vendute, più o meno in linea con i profili di rischio dei sottoscrittori, immagino, perché si tratta di titoli che in realtà non nascono per i risparmiatori normali, immagino che cosa significherebbe sottrarre alcuni miliardi all'economia di questa regione e quindi tutti pensano il peggio"

Montigiani, F. .

La Commissione tiene a ricordare che il Governo ha previsto rimborsi fino all'80% del capitale investito per alcuni titolari di obbligazioni subordinate di Banca Etruria, Banca Marche, Carife e Carichieti. Tra i criteri richiesti dal Governo la capacità del piccolo risparmiatore di dimostrare di aver acquistato i titoli pur non avendo "un profilo di rischio adeguato a quei prodotti", un reddito inferiore ai 35 mila euro e un patrimonio minore di 100 mila euro.

"Secondo alcune stime almeno la metà dei risparmiatori coinvolti dovrebbe accedere al rimborso. Fatte le dovute proporzioni applicare lo stesso trattamento (del Governo ndr) per il bond Mps costerebbe circa 800 milioni".

Del Corno, M., Mps, *il bond per comprare Antonveneta finito a 40mila risparmiatori. Rimborsarli costerebbe allo Stato quasi 1 miliardo*, Il Fatto Quotidiano, 13 luglio 2016

ALEXANDRIA RINNOVATA

A seguito dello scandalo sub-prime, il mercato statunitense delle obbligazioni scendono tra il 50 e il 70%, poiché i sottoscrittori identificarono chiaramente un rischio reale di non veder rimborsati tali bond a scadenza. In tale scenario Alexandria, comprata da MPS per 400 milioni, si trovò a valere la metà con la conseguenza per l'Istituto senese di dover contabilizzare 200 milioni di perdita in bilancio.

⁸⁶ Del Corno, M., idem; Borzi, N., idem; Pedone A., Banca MPS: Obbligazione subordinata tasso variabile. Rischio ben pagato?, ADUC, 18 aprile 2008, http://investire.aduc.it/articolo/banca+mps+obbligazione+subordinata+tasso+variabile_13562.php

La soluzione trovata da Monte dei Paschi di Siena per scongiurare questo effetto è così raccontata da Mencaroni e Ferrarese

“La migliore soluzione, per evitare di registrare delle perdite, è far arrivare i titoli Alexandria a Siena con la formula del prestito invece che della cessione. “Non si tratta di vendita ma di prestito titoli. Quindi non c’è nessuna perdita o utile. L’operazione è uguale a quelle altre già realizzate” rassicura lo stesso Baldassarri raccomandando di gestirla “contabilmente a mano” perché c’è l’esigenza di documentarla, non come un prestito, ma come un’altra operazione. Una volta che i titoli Alexandria fossero usciti dalle filiali estere con la formula del prestito sarebbe stato possibile pensare a come ristrutturarli. E così il 24 settembre 2009, la banca giapponese Nomura si prende in carico le perdite di Alexandria, che oramai vale meno di 200 milioni, sostituendola con un nuovo prodotto di nome Aphex che però vale 400 milioni. In un solo giorno scompaiono 220 milioni di perdite e nelle filiali estere, alla scadenza del prestito, al posto di Alexandria arrivano i titoli Aphex”

Mencaroni, P., Ferrarese, A., p. 100-101.

A prescindere dalla riflessione della Commissione in merito alla facilità con la quale centinaia di milioni di euro - cifra importante nell’economia reale - vengano “ristrutturate” con tale leggerezza e destrezza nei mercati finanziari da MPS, quanto in realtà accadde in sede di ridefinizione è oggi alla base delle uniche condanne penali finora inflitte al management dell’istituto senese e a fondamento di buona parte della querelle giudiziaria, penale e civile, oggi legata a MPS.

L’area Finanza di MPS, guidata da Baldassarri, ristruttura Alexandria in “Aphex” con la banca giapponese Nomura. Operativamente la questione è gestita per quest’ultima dal manager Raffaele Ricci, lo stesso che aveva costruito l’operazione Alexandria nel 2005 dagli uffici di un’altra banca: Dresdner.

Come già realizzato nella ristrutturazione di “Santorini”, Monte dei Paschi di Siena per evitare 200 milioni di perdita di Alexandria, in scadenza nel 2012 assume un rischio molto più elevato allungando il periodo di riferimento fino al 2034. Tutto ciò tramite un derivato chiamato Long Term Repo⁸⁷, descrivibile in estrema sintesi come segue:

- ✓ Nomura prestò 3,1 miliardi a MPS
- ✓ MPS usò questi 3,1 miliardi per comprare dei Btp (Buono del Tesoro Poliennale, titolo di Stato) che rappresentavano la garanzia stessa del prestito secondo un contratto tra le parti
- ✓ Alla scadenza del contratto, 1 agosto 2034, MPS si impegnava a riacquistare i Btp da Nomura estinguendo il prestito
- ✓ Nel contratto Nomura si assicura una “marginazione” (margine di garanzia) in contanti che MPS le deve in caso di svalutazione dei Btp
- ✓ Le due operazioni (ristrutturazione di Alexandria e acquisto, a garanzia, dei Btp 2034) erano collegate tra loro da un “mandate agreement”, ovvero accordo di mandato sottoscritto il 31 luglio 2009
- ✓ Quale effetto di tale accordo fino al 2034 MPS avrebbe dovuto versare circa 330 milioni di euro a Nomura, che si sommano agli 88 milioni dei costi legati alla ristrutturazione di Alexandria e agli obblighi del deposito di garanzia (presso Nomura) dei Btp, mentre quest’ultima avrebbe dovuto dare all’istituto senese solo 33 milioni.

Per cogliere la portata distruttiva dell’operazione basti pensare che benché la marginazione per Nomura - transitante nel circuito “Target 2” tramite Citibank - fu stimata inizialmente in 465 milioni di euro, a seguito della crisi del debito pubblico italiano e quindi dei Btp - anche in conseguenza di uno scenario

⁸⁷ “Il Repo, in italiano, “pronti contro termine” è un’operazione in cui la banca A, per finanziarsi, vende dei titoli alla banca B ricevendo in cambio del denaro con il patto che, alla fine di un periodo prestabilito, la banca A restituirà il denaro ricevuto, al netto degli interessi pagati, e la banca B darà indietro i titoli ricevuti in garanzia del prestito” (Mencaroni, P., Ferrarese, A., p. 102).

finanziario segnato da una crisi in atto consolidata - l'importo salì a 2 miliardi di euro. Cifra che difatti Monte dei Paschi di Siena chiese nel novembre 2011 a Banca d'Italia quale "prestito d'emergenza", poi compensata dai Tremonti Bond spiegati di seguito nel capitolo.

In relazione alla gestione dell'operazione da parte del management la Commissione ritiene utile citare un passaggio del volume di Tommaso Strambi, I Compagni del Monte

"da piazza del Campo si finisce in estremo oriente a trattare con un altro squalo della finanza mondiale, il presidente della banca Nomura, Sadeq Sayeed [...] "Caro Mussari, ti è chiaro che io compro il tuo titolo Alexandria - nonostante sia fonte di perdite - solo perché tu ti impegni a comprarmi tre prodotti che ti legheranno per 30 anni e che da subito faranno recuperare a Nomura il dono che ti faccio?" l'avvocato dalla chioma fluente come la parlantina rispose "yes". Come era scritto nel canovaccio preparatogli da Baldassarri"

p.163

A prescindere quindi dalla comprensione da parte del Presidente Mussari di quanto stava sottoscrivendo, resta una motivazione "politica" dietro tale operazione. Stando agli atti dei procedimenti penali conclusi ed in essere⁸⁸ e alla relazione di Monte dei Paschi di Siena richiesta da Consob nel 2012, la ristrutturazione di Alexandria unita al long term repo sono legati al bisogno del CdA MPS di chiudere in utile, benché di soli 220 milioni, il bilancio 2009. Secondo la magistratura questo risultato è dovuto alla volontà di remunerare il Fresh 2008 e quindi i titolari, tra i quali Fondazione Monte dei Paschi di Siena. Come segnalato in precedenza i titolari del bond Fresh 2008 potevano vedersi pagata la cedola solo in presenza di un utile e un dividendo. Scrivono i magistrati senesi che la ristrutturazione di Alexandria furono la "precondizione" per

"La decisione assunta da Mussari, con la colpevole complicità di Vigni, di portare in CdA e fare approvare, con la sola opposizione del vicepresidente Caltagirone, la proposta della distribuzione di un solo centesimo di euro agli azionisti di risparmio e, di conseguenza, determinare le condizioni per il pagamento della cedola del Fresh"

La Fondazione acquisì così dal bilancio 2009 circa 7 milioni di euro, oltre i 184 mila euro del dividendo. Senza tale utile, benché costruito su un'operazione rivelatasi distruttiva, la Fondazione Monte dei Paschi avrebbe ricevuto un danno finanziario, poco sostenibile dopo il grande sforzo compiuto per l'operazione Antonveneta.

"Se Mps quell'anno avesse chiuso in perdita, la Fondazione (dal Fresh 2008 ndr) non avrebbe incassato la cedola di circa 7 milioni di euro (più bassa dell'anno precedente per via della discesa dell'Euribor) e avrebbe pagato invece l'interesse alle due banche (Mediobanca e Credit Suisse ndr) sul prestito, per circa 14 milioni di euro".

Lillo, M., ibidem.

TREMONTI BOND

A rafforzare la patrimonializzazione della banca, duramente segnata da tali operazioni, arrivarono le obbligazioni subordinate ibride (legge 2/2009) definite dall'allora Ministro dell'Economia Giulio Tremonti, conosciuto come "Tremonti Bond". In pratica il Ministero dell'Economia fissò i termini per

⁸⁸ Il 2 luglio 2016 Monte dei Paschi di Siena ha presentato istanza di patteggiamento davanti al Gup di Milano Livio Cristofano per la cosiddetta operazione Alexandria, realizzata dagli ex vertici della Banca con la giapponese Nomura. L'istanza - si legge in una nota - è stata chiesta con il consenso del pubblico ministero e, in caso di accoglimento, consente alla Banca di uscire dal processo come imputata dell'illecito amministrativo, limitando le conseguenze ad una sanzione da 600mila euro e ad una confisca per 10 milioni.

l'emissione di queste obbligazioni (una serie di caratteristiche definitive⁸⁹), e li sottoscrisse con lo scopo di “rafforzare il capitale di vigilanza Core Tier 1⁹⁰” previo parere - poi arrivato - di Banca d'Italia. Dei quattro istituti bancari italiani che usufruirono dello strumento, Monte dei Paschi rappresentò il maggiore per volume: 1,9 miliardi recuperati dal Ministero del Tesoro⁹¹.

⁸⁹ 1. “mantenere il credito alle piccole e medie imprese” 2. “sospendere la riscossione delle rate dei mutui per quei soggetti in cassa integrazione o disoccupati” 3. “anticipare alle imprese la liquidità necessaria per pagare la cassa integrazione” 4. “limiti alle remunerazioni dei vertici aziendali e degli operatori di mercato, inclusi i trader”.

⁹⁰ indicatore espresso in percentuale misura la solidità patrimoniale delle banche. E' calcolato rapportando il patrimonio di base – al netto delle azioni proprie possedute, dell'avviamento, del totale delle immobilizzazioni immateriali e delle perdite registrate negli esercizi precedenti – al totale delle attività ponderate per il rischio (Fonte. Sole 24 ore)

⁹¹ successivamente rimborsati anche tramite l'emissione dei cosiddetti Monti Bond nel 2012.

1.7 NUOVO CORSO

SERVE UN NUOVO AUMENTO DI CAPITALE MA, CI SONO LE ELEZIONI

Nel 2011 Banca d'Italia chiede ai vertici di Monte dei Paschi di Siena un aumento di capitale, per sanare gli effetti destabilizzanti dell'operazione Antonveneta. La risposta di Giuseppe Mussari rende la caratura del ruolo della politica nella governance dell'Istituto senese.

"nell'aumento di capitale del 2011 del Monte dei Paschi emerge chiaramente, diciamo, l'interferenza politica, perché Banca d'Italia blocca un tentativo del Monte dei Paschi di rinviare ulteriormente un aumento di capitale che era necessario e la scusa – e questo è scritto nero su bianco sui documenti della Banca d'Italia – era che a Siena dovevano fare le elezioni del Sindaco⁹². Questo è assolutamente vero, c'è un appunto, credo, del Dott. Signorini, del vicedirettore della Banca d'Italia che scrive al direttorio che avevano avuto un colloquio, due anni di colloqui col Monte dei Paschi in cui c'era una situazione in cui, diciamo, dalla parte della proprietà del Monte dei Paschi.. in qualche modo fraintesa, forse, che non era.. che era più una proprietà in qualche modo di partito che della città. [...] **il Presidente di banca va in banca d'Italia a dire che lui l'aumento di capitale sì, lo vuole fare, però lo fa dopo che hanno eletto il Sindaco a Siena.** Il Sindaco a Siena mica vota, mica c'ha le azioni, mica è un socio, quindi secondo me lì.. noi infatti mi ricordo che, scherzando con alcuni colleghi, quando si parlava di Siena si parlava sempre della reverse governance, della governance al contrario, cioè dove la banca dominava sulla fondazione, sostanzialmente" (p.11, 16)"

Mencaroni, P., audizione 4 aprile 2016.

L'aumento di capitale sarà approvato dal CdA di Monte dei Paschi di Siena l'11 aprile, per un importo massimo di 2,47 miliardi. L'operazione aveva come scopo il rimborso dei Tremonti bond per un importo pari a 1,9 miliardi e, scrive il CdA nel Comunicato stampa di annuncio, "anticipare l'allineamento ai più stringenti requisiti patrimoniali richiesti da Basilea 3 e rafforzare la dotazione patrimoniale al servizio del nuovo piano industriale" al 2015. L'Assemblea dei soci approverà a maggioranza il Bilancio individuale e consolidato 2010, con incluso l'aumento di capitale, il 30 aprile 2011. In quel momento Monte dei Paschi di Siena spa aveva 4,5 miliardi di capitalizzazione. L'azionariato di MPS era composto come di seguito indicato a pagina 16 della Relazione Consolidata sulla Gestione.

Sulla base delle segnalazioni effettuate ai sensi dell'art. 120 D.Lgs. n.58/98 a Consob e BMPS, i maggiori azionisti di BMPS risultano Fondazione MPS (azionista di maggioranza con il 45,68% del capitale ordinario), JP Morgan Chase (5,54%), AXA S.A. (4,56%), Caltagirone Francesco Gaetano (4,81%) e Unicoop Firenze (3,32%). La restante parte del capitale ordinario è posseduta per il 70% principalmente da investitori italiani retail e dipendenti e per il restante 30% da investitori istituzionali (di cui c.a. 8% Nord America, 9% Europa, 5% Italia, 5% UK/Irlanda).

In quel momento Monte dei Paschi di Siena possedeva il 4,60% di Banca d'Italia.

La ricapitalizzazione avverrà nel corso dell'anno e impegnerà la Fondazione Monte dei Paschi di Siena per più di 1 miliardo di euro. Per far fronte alle esigenze di capitale la stessa Fondazione venderà a giugno 2011 450 milioni di titoli privilegiati MPS a Goldman Sachs. Il Bilancio 2010, per la capogruppo Monte dei Paschi di Siena spa si chiuse con 340,7 milioni di utile netto.

DISCONTINUITA' CHIESTA DA BANCA D'ITALIA E A SEGUIRE DALLE ISTITUZIONI

La Commissione ha potuto apprendere dal Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco che il cambio di management della Banca Monte dei Paschi di Siena e della Fondazione omonima fu richiesto dall'organismo di controllo nel novembre 2011.

⁹² Le elezioni si terranno il 15 maggio 2011 e ne risulterà vincitore Franco Ceccuzzi col 54,71%, sostenuto da una coalizione composta da Partito Democratico, Siena Futura, Riformisti, Sinistra Ecologia e Libertà, Di Pietro Italia dei Valori, Rifondazione Comunista - Comunisti italiani.

“in data 15 novembre 2011 il Direttorio della Banca d'Italia aveva convocato i massimi vertici di MPS e della Fondazione al fine di metterli di fronte alle proprie responsabilità e richiedere a MPS una rapida e netta discontinuità nella gestione aziendale. Successivamente MPS risolse il rapporto con il Direttore Generale, dr. Vigni. Il 12 gennaio 2012 il dr. Viola fu nominato DG. In occasione dell'assemblea del 27 aprile 2012 la maggior parte dei membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale furono sostituiti. L'avvocato Mussari non ripresentò la candidatura per il ruolo di Presidente”

Visco, I., risposta a domande Commissione Inchiesta Monte dei Paschi di Siena - Consiglio Regionale della Toscana, fonte <https://www.bancaitalia.it/media/approfondimenti/2016/lettera-consiglio-regionale-toscana/index.html>

La richiesta di discontinuità pervenne quindi non dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena, ma da Banca d'Italia, nonostante le rimostranze manifestate verso la gestione Mussari-Vigni da alcuni piccoli azionisti nelle assemblee di approvazione del bilancio 2010⁹³. Pur tuttavia in tale contesto la Fondazione lanciò un primo segnale della necessità di cambiamento quando in una seduta straordinaria della deputazione amministratrice convocata nel giorno del Palio di luglio, viene raggiunto un accordo per la rescissione consensuale del rapporto con Marco Parlangeli, dal 2003 direttore generale della Fondazione Monte Paschi e al suo posto viene nominato Claudio Pieri, ex alto dirigente della banca senese (dal 2008 al 2009 è stato direttore responsabile della Direzione Rete di Banca Mps), che sarà poi tra i protagonisti dei tentativi di salvataggio della Fondazione nel periodo della presidenza Mansi approfondito di seguito.

Il primo ente nominante a muoversi chiedendo discontinuità fu la Provincia di Siena, con la Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 84 del 16 settembre 2011 che aggiorna le linee programmatiche per il mandato 2009-2013 della Fondazione Mps. Nell'ordine del giorno approvato dalla maggioranza, per la prima volta si parla di aprire per la Fondazione Mps "una fase nuova", alla luce della sottoscrizione dell'aumento di capitale, anche per quanto riguarda la gestione del patrimonio. Si parla di "diversificazione dello stesso (il patrimonio, ndr) in modo da ridurne progressivamente sia la concentrazione, che la dipendenza della redditività complessiva dell'Ente in una sola attività d'impresa": un primo invito a mettere un freno alle politiche della Fondazione che è arrivata a concentrare l'80% del proprio patrimonio nella Banca Mps.

Per registrare invece una reazione del Comune di Siena ai campanelli d'allarme è necessario attendere il 25 novembre 2011 quando il titolo MPS scese a 0,23 euro per azione e Jp Morgan, insieme a Mediobanca, Credit Suisse e altre 9 banche - coinvolte nell'aumento di capitale e nell'acquisto dei titoli Fresh 2008 per 1 miliardo di euro - avevano “la possibilità di escutere tutte le azioni del Monte dei Paschi di Siena date in pegno alla Fondazione”⁹⁴. A distanza di un mese Franco Ceccuzzi, da pochi mesi sindaco di Siena, indicò infatti in un'intervista a La Nazione la necessità di un cambiamento rapido di direzione⁹⁵. Il primo episodio in tal senso fu l'assunzione di Fabrizio Viola come Direttore Generale della banca, nel gennaio 2012. Ma il passaggio politicamente decisivo è identificato dagli analisti nella giornata di domenica 18 marzo 2012. Riportiamo di seguito il racconto di Tommaso Strambi.

“Siamo a domenica 18 marzo. Da settimane le riunioni si rincorrono [...] ci sono da fare le nomine in Banca, quelle per il presidente e per il Consiglio di Amministrazione. [...] Alle 12:40 l'accordo per il CdA c'è: quattro nuovi (Alessandro Profumo e Fabrizio Viola compresi) e due della passata gestione (Fabio Borghi e Alfredo Monaci). [...] Ceccuzzi e Bezzini salutano Alberto Monaci (fratello di Alfredo ndr) e Gabriello Mancini e vanno allo stadio. Tutto fatto. Ma dopo la sconfitta per 2-0 dei bianconeri, Ceccuzzi e Bezzini convocano nuovamente Alberto Monaci a Palazzo Pubblico. Le carte sono cambiate. Fuori Fabio Borghi e Alfredo Monaci. Punto e basta. Le urla si sentono fino agli Orti dei Tolomei. Non c'è spazio per la mediazione, anche

⁹³ Cfr Sestigiani N., audizione ...; Cfr Falaschi P.E., audizione ...

⁹⁴ Strambi, T., p. 116.

⁹⁵ La Nazione, “Fondazione MPS e Banca: occorre cambiare. Subito”, 29 dicembre 2011.

se Giuseppe Mussari ci prova. Telefona all'amico Franco (Ceccuzzi ndr) per convincerlo [...] la Deputazione amministratrice vota, Gabriello Mancini ed Enrico Bosi si astengono" (p.117-118).

La Commissione ritiene importante segnalare che a seguito di questo evento legato alla gestione della banca, pochi mesi dopo, finì il mandato a Sindaco di Ceccuzzi, poiché la maggioranza si spaccò - con le defezioni cruciali degli esponenti ex Margherita guidati da Monaci - e andò in minoranza in due occasioni tra le quali il "Rendiconto di gestione 2011".

La nomina di Alessandro Profumo, ex amministratore delegato di Unicredit, come Presidente di MPS fu quindi osteggiata dal Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Gabriello Mancini⁹⁶ in sede di approvazione del nuovo CdA della Banca. In merito al peso della politica nella scelta di Profumo quale Presidente della banca, ufficialmente in capo ai soli deputati della deputazione generale di Fondazione Monte dei Paschi di Siena, la Commissione unisce all'aneddoto sovracitato su Ceccuzzi anche il racconto di Pierluigi Piccini, all'epoca già espulso dal Partito Democratico, in merito ad una telefonata avuta con Enrico Rossi, all'interno della quale quest'ultimo segnalò la convinzione del gruppo dirigente su tale scelta (Profumo come Presidente di MPS).

Lo scontro sul nome di Profumo, replicato a livello di dialettica tra ex Margherita e ex DS, si rifletterà solo nel giugno 2013 nella fine del mandato di Mancini alla guida della Fondazione MPS, una conclusione segnata da una nota polemica dove sono chiari i riferimenti all'influenza della politica nella gestione dell'ente.

"Nel rapporto con gli enti nominanti la fondazione Mps è stata trattata come una municipalizzata. Ma noi non lo siamo. E non siamo nemmeno burattini, ma persone di mondo che conosciamo la realtà e ci siamo attenuti a indirizzi e documenti che erano vincolanti". Con questi messaggi Gabriello Mancini, presidente uscente della fondazione azionista di maggioranza della banca senese, tiene l'ultima conferenza del suo mandato, iniziato nel giugno 2006. I riferimenti sono all'acquisizione da parte di Mps di Banca Antonveneta, che nel 2008 doveva permettere il salto di qualità al terzo gruppo italiano, e invece lo ha messo in ginocchio, e così l'omonima fondazione. Nel mandato di Mancini il patrimonio dell'ente territoriale si è ridotto da 6 miliardi a meno di uno, e i debiti per 350 milioni mettono a rischio la tenuta anche di quello che rimane. Uno dei problemi è stato cercare di difendere "quota 51%" in Mps, anche dopo l'acquisizione della banca padovana per 9,3 miliardi. "Ma a quel valore l'intera comunità senese, cittadina e provinciale, attribuivano una valenza strategica - spiega Mancini -. Il dibattito pubblico è stato falsato. Si è cercato di strumentalizzare quello che è avvenuto in fondazione, cercando di polemizzare quando invece andrebbe considerato che il dibattito pubblico è stato influenzato dalla campagna elettorale, prima nazionale, poi più locale. Si è mirato a fare propaganda. Tengo in cassaforte i programmi elettorali del 2011", ha ironizzato.

Greco, A., *L'addio di Mancini: "Fondazione Mps trattata come una municipalizzata"*, La Repubblica, 9 agosto 2013

Negli ultimi quattro anni di gestione Mancini la Fondazione investì 4,5 miliardi di euro nella Banca MPS, beneficiando di soli 165 milioni di dividendi denunciò l'allora direttore generale dell'ente Claudio Pieri, che aggiunse, con un minimo di lungimiranza "il ritorno al dividendo, inizialmente previsto nel 2015, non sarà nel 2015, ma nel 2016 o forse nel 2017". Di fatto la Fondazione sotto la gestione Mancini, contrariamente al mandato statutario della sana e prudente gestione, aveva puntato tutto sulla banca Monte dei Paschi di Siena.

A lasciare la banca, nel febbraio 2012, anche Gianluca Baldassarri cui fu fornita una buonuscita da 830mila euro oltre ad una lettera di encomio di Giuseppe Mussari⁹⁷ (in quel momento ancora presidente

⁹⁶ "Si spacca la Fondazione Mps, e proprio sul nome più importante, quello di Alessandro Profumo, che sarà indicato come presidente della banca Monte dei Paschi di Siena. Il presidente dell'ente, Gabriello Mancini, non ha votato per l'ex ad di Unicredit, e ha lasciato anzitempo la riunione uscendo da un'uscita secondaria" (Fonte AGI, 18 marzo 2012).

⁹⁷ Fonte Repubblica, 2 dicembre 2013, http://www.repubblica.it/economia/finanza/2013/12/02/news/mps_riola_depone_a_baldassarri_una_buonuscita_da_830mila_euro-72513251/

di banca MPS). Una cifra importante ma sempre inferiore ai 4 milioni di buonuscita accordati dalla banca al Direttore Generale Antonio Vigni.

APRILE 2012: FINE ISPEZIONE BANCA D'ITALIA E APPROVAZIONE BILANCIO 2011

Tra novembre 2011 e marzo 2012 Banca d'Italia effettuò un'ispezione a Monte dei Paschi di Siena. La relazione finale, datata 17 aprile 2012, si concentrò sull'operazione Alexandria e determinò, nel racconto offerto da Ignazio Visco alla Commissione, le seguenti risultanze

“gli ispettori della Banca d'Italia hanno sottoposto ad analisi la (sola) operazione strutturata Alexandria, esprimendo forti riserve in ordine alle scelte contabili di MPS, nel presupposto che l'operazione fosse piuttosto assimilabile a un derivato creditizio (Credit Default Swap - CDS). La cura e la profondità dell'analisi degli ispettori si sono scontrate tuttavia con l'opacità di MPS, che non ha consentito loro di disporre di tutti gli elementi informativi e documentali rilevanti. È noto che l'occultamento del mandate agreement relativo all'operazione Alexandria è oggetto di un procedimento penale a carico di alcuni degli ex esponenti aziendali di MPS: con sentenza del 31 ottobre 2014 – per la quale è pendente l'appello – il Tribunale penale di Siena ha condannato l'allora Presidente Mussari, il Direttore Generale Vigni e il responsabile dell'area finanza Baldassarri, alla pena di 3 anni e 6 mesi di reclusione e interdetto gli imputati dai pubblici uffici per la durata di 5 anni per il reato di ostacolo all'attività di vigilanza della Banca d'Italia. In mancanza di tutti i necessari elementi, il rapporto ispettivo rappresenta pertanto il frutto di sforzi ricostruttivi importanti ma inevitabilmente non supportati adeguatamente a livello documentale e, comunque, connotati da margini di opinabilità”

Tale relazione fu quindi protocollata dieci giorni prima dell'assemblea dei soci convocata dal CdA ancora diretto da Giuseppe Mussari per l'approvazione del bilancio 2011 e l'elezione del nuovo Consiglio di Amministrazione, con la nomina del Presidente Profumo - promossa dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena (ancora primo azionista della banca senese) - e del nuovo Amministratore Delegato: il Direttore Generale Viola. Banca d'Italia, di fronte al riconoscimento - seppur preliminare e quindi “connotato da margini di opinabilità” - che Monte dei Paschi di Siena stesse contabilizzando erroneamente come titoli di stato dei derivati creditizi, offrendo quindi un bilancio falso ai suoi azionisti e al mercato, non invitò l'organo di controllo ad azioni tempestive, prima fra tutte il commissariamento della banca, già scongiurato nel 2011 con una più mite “richiesta di discontinuità” a livello di management.

Monte dei Paschi di Siena assume quindi i suoi nuovi connotati apicali dopo l'assemblea dei soci del 27 aprile 2012, che, oltre alla definizione di Profumo quale Presidente della banca e di Viola come Amministratore Delegato, approverà quindi un bilancio - tecnicamente non veritiero - con 4,6 miliardi di perdita di esercizio.

Tra le prime operazioni del nuovo vertice MPS vi fu la richiesta di aiuti di Stato e due mesi dopo l'approvazione del bilancio 2011, il 25 giugno 2012, la Banca d'Italia trasmise al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) “una comunicazione in merito alla richiesta di adozione di una misura di backstop pubblico, così come previsto dalla Dichiarazione dei Capi di Stato o di Governo dell'UE del 26 ottobre 2011”. Si trattava dell'avvio della procedura per la concessione di aiuti di Stato, tradotti dal Governo Italiano allora presieduto da Mario Monti in obbligazioni (i c.d. Monti Bond). Questa operazione da 4 miliardi, funzionale a reperire liquidità, doveva sopperire per metà dell'importo a consentire a MPS di restituire 2 miliardi di Tremonti Bond in scadenza. La vicenda Monti Bond è tuttavia segnata da un elemento di forte criticità, descritto alla Commissione dal banchiere Giuseppe Bivona.

“La procedura (degli aiuti di Stato ndr) comincia nel giugno del 2012 [...] in cui la banca dice “io ho bisogno di ricorrere agli aiuti di Stato per un deficit di capitale che è stato creato dalla crisi del debito sovrano”. Bene, questa affermazione era falsa,

falsa, perché il deficit di capitale oggi sappiamo non era stato creato da minusvalenze sui titoli di Stato, ma era stato creato da un buco su derivati, peraltro nascosti in bilancio. Quindi noi sappiamo che i bilanci erano falsi, i prospetti erano falsi, le dichiarazioni fatte al Parlamento erano false”.

Nell'ottobre 2012 il Direttore Generale dichiara di aver aperto la cassaforte dell'ufficio e di avervi trovato il mandate agreement di Alexandria, ovvero il contratto con Nomura che univa la serie di azioni riguardanti l'operazione. I vertici aziendali in conseguenza decisero di fornire l'atto in Procura, a Siena, una prova dirimente dell'indagine a carico dell'ex management. In parallelo il CdA di Monte dei Paschi di Siena decide di fare causa a Nomura e Deutsche Bank per responsabilità extracontrattuali legate alle operazioni create per nascondere le perdite di Alexandria e Santorini. Procedimenti civili successivamente chiusi con accordi transattivi a stralcio di ogni ulteriore contestazione possibile tra le controparti.

Sul tema del ritrovamento del mandate agreement la commissione ritiene utile riportare quanto dichiarato da ADUSBEP in riferimento alla puntata di Report sul caso MPS “Il Monte dei Misteri”:

“Il servizio torna a smascherare anche le menzogne di Fabrizio Viola, AD del MPS che fa finta di ritrovare il ‘mandate del derivato Alexandria’ in una cassaforte, quando era già stato informato sia dal dott. Baldassarri (ex capo area finanza Mps), che interrogato in carcere, dichiara al Magistrato: “Il collegamento economico tra l’operazione Btp 2034 e la ristrutturazione di Alexandria è stato da me illustrato al dottor Viola nel gennaio/febbraio 2012, prima della mia uscita da Monte dei Paschi avvenuta a fine febbraio. Ho avuto tre riunioni con Viola e in una di queste lui mi chiese le ragioni per cui erano stati acquistati i 3 miliardi di Btp 2034”, che da Buonocore ed altri funzionari MPS e perfino dalla Banca d’Italia, che nel marzo e giugno 2012, richiamava Viola sulla criticità contabile determinata dal derivato Alexandria”

(fonte: <http://www.adusbef.it/Consultazione.asp?id=9664>)

BILANCI FALSI

Nonostante il ritrovamento del documento i vertici aziendali continuarono a contabilizzare miliardi di derivati come titoli di Stato, falsando i bilanci, fino al 16 dicembre 2015, quando la situazione fu ammessa dalla Banca Monte dei Paschi di Siena tramite un Comunicato Stampa. La tesi dell'Istituto senese a riguardo, sostenuta anche da Banca d'Italia, è che fino a quando la Procura di Milano non ha definito le operazioni descritte nel mandate agreement come derivati mascherati da titoli di Stato, nessuno se ne accorse. L'incredibile questione è stata descritta alla Commissione dal banchiere Bivona.

“La tesi della banca è stata “beh sì, l’abbiamo scoperto, l’abbiamo ammesso nel dicembre 2015 perché ce l’ha spiegato la Procura”. Ora, io vi vorrei ... la Procura stiamo parlando di tre giudici [...] Tre magistrati, tre persone laureate in Legge. Quindi voi immaginatevi se in Italia sono tre procuratori o tre giudici che devono spiegare alla banca (MPS ndr), alla Consob, alla Banca d’Italia la differenza tra un BTP e un derivato. [...] Se uno si legge i contratti di queste operazioni, che poi col tempo ho acquisito, sapete quante volte in queste operazioni viene citata la parola “derivato” o parole in una declinazione equivalente? 447 volte!”.

In tal senso la Commissione tiene a precisare che Giuseppe Bivona è azionista Monte dei Paschi di Siena e dall'assemblea di approvazione del bilancio 2012 e in tutte le occasioni successive si preoccupò di informare sia il CdA della banca senese sia tutti gli interlocutori istituzionali italiani di quanto aveva scoperto, ovvero che la banca “contabilizzava miliardi di derivati come titoli di Stato, falsificando i bilanci.

“La questione non è tanto il fatto che Profumo e Viola ne erano informati perché io mi sono preso la cura di informarli con una quantità inenarrabile di esposti e di lettere e di interventi in assemblea [...] ogni volta che usciva un fatto nuovo diciamo

... io l'ho documentato [...]. L'ho detto io, lo hanno detto gli ispettori della Banca d'Italia (nel 2012 ndr), dopodiché lo dichiarano nel 2013 le stesse banche che hanno fatto l'operazione, cioè la stessa Normura e la stessa Deutsche Bank dichiarano "guardate, queste operazioni che la banca contabilizza come titoli di Stato sono derivati, noi titoli di Stato non glieli abbiamo mai venduti. [...] Poi lo dicono anche le autorità di controllo all'estero a cui queste banche erano sottoposte. Per cui la Bafin, che è l'equivalente della Consob in Germania, scrive alla Consob il 6 febbraio 2014 e dice "ma cari signori, guardate che questa operazione tra Monte dei Paschi e Deutsche Bank sono derivati". Poi prima della Bafin lo scrive una sentenza del Tribunale del Riesame di Siena [...] poi lo scrive qualunque perito nominato dal giudice a Firenze e a Milano, sulle varie cause scrivono "ma queste operazioni sono derivati"".

La Commissione affronterà in esteso la questione delle responsabilità degli organi di vigilanza e controllo in merito a questo incredibile capitolo dello Scandalo Monte dei Paschi nel capitolo 2.

PRESIDENZA MANSI. LA FONDAZIONE MPS SI SALVA, PERDENDO QUOTA DI MAGGIORANZA

Dopo l'approvazione del bilancio 2012 con una perdita di esercizio di 3,1 miliardi, nel settembre 2013 la rinnovata Deputazione Generale nomina alla Presidenza della Fondazione Monte dei Paschi Antonella Mansi⁹⁸.

In merito all'equilibrio politico, includente vertici del sistema economico italiano, che determinò la nomina - con voto unanime - della ex Presidente di banca Federico Del Vecchio (gruppo Banca Etruria), la Commissione ha potuto approfondire poco dagli auditi e si è potuta avvalere solo di contributi documentali a mezzo stampa.

Tra tutti citiamo l'indicazione del Sindaco di Siena Valentini e l'articolo di Roberto Mania su La Repubblica, entrambi in corrispondenza della nomina.

"Una deputazione rinnovata - ha aggiunto Valentini -, fatta di donne e uomini che si sono fatti valere nei loro percorsi professionali, fuori da ogni logica di spartizione e di corrente". "Credo che rispetto a un'opinione pubblica abituata, su tante cose a vedere le lotte all'ultimo sangue tra partiti e correnti - ha sottolineato ancora il primo cittadino di Siena - abbiamo fatto un ottimo lavoro che può stupire qualcuno perché non siamo abituati al fatto che prevalga il merito".

ANSA, 2 settembre 2013 (sottolineato nostro)

"Lady Siena è di Grosseto [...] «Voglio fare le cose per bene. Più che preoccupata sono consapevole di quel che mi aspetta. Ma non voglio parlare della mission della Fondazione», dice il neo presidente. Che ancora non conosce i suoi elettori, ossia i componenti della "tribù", come qualcuno ha chiamato la Deputazione generale dove di fatto si celebra il "groviglio armonioso" senese tra massoni e clericali, ex comunisti ed ex popolari, borghesi provinciali e ambiziosi pidellini, finanziari d'assalto e burocrati potenti.

Alla politica ha comunque detto no quando Denis Verdini, che dalle parti di Siena ha sempre contato molto come dimostrano le sue strane vicende bancarie, le ha proposto di candidarsi alla presidenza della Regione nelle liste del Pdl. Ha detto di no perché - appunto - voleva restare nel "partito di Confindustria".

Il candidato per la Fondazione del sindaco senese, Bruno Valentini, renziano ma anche ex Cgil e anche, come nella più classica tradizione locale, dipendente del Babbo Monte, era l'ex Garante della privacy Francesco Maria Pizzetti, bocciato però dal

⁹⁸ Dopo essere stata presidente di Confindustria Toscana - dal 2008 al 2011 - dal 24 maggio 2012 Antonella Mansi è vicepresidente di Confindustria nazionale, con delega all'Organizzazione. La sua formazione imprenditoriale è nella chimica: è consigliere di amministrazione e dirigente di Nuova Solmine SpA, che opera nella produzione e commercializzazione di acido solforico ed oleum. E, nel Gruppo Sol.Mar. SpA, è anche consigliere di amministrazione di Sol.Bat Srl. Ed è stata Ad della Chimica Industriale Gaviol Srl, fino alla fusione per incorporazione nella Sol.Bat. Srl. L'arrivo alla Fondazione senese segna per Antonella Mansi il passaggio da un ambiente bancario a un altro. Dal 28 marzo 2012 è presidente di Banca Federico del Vecchio, Gruppo Banca Etruria. Nel dicembre del 2009, Antonella Mansi è stata insignita da Giorgio Napolitano dell'onorificenza di Cavaliere al Merito della Repubblica Italiana (Fonte ANSA, settembre 2013)

presidente della Provincia, Simone Bezzini, ceccuzziano nel senso dell'ex sindaco Franco Ceccuzzi, che in città conta ancora molto. Grovigli senesi. Non è chiaro chi abbia pensato per primo alla Mansi (il suo predecessore in Confindustria Sergio Ceccuzzi per bruciarla e aprire la strada al renziano Fabrizio Landi? o l'imprenditore Marco Basilichi nel cda della cui azienda, fornitrice di servizi a Mps, faceva parte la Mansi? oppure il presidente del Consiglio regionale, Alberto Monaci, pd di provenienza Margherita?) ma certo la Mansi, che rifiutò l'offerta del plenipotenziario di Berlusconi, è diventata la candidata soprattutto del Pd non renziano, quello che in Toscana guida Enrico Rossi con la sponda della Cgil di Alessio Gramolati e che ha scelto la Mansi come interlocutore in rappresentanza del mondo confindustriale anziché il leader dei Giovani industriali, Jacopo Morelli, perché troppo vicino alle posizioni di Renzi. Anomalie, ma forse solo apparenti. D'altra parte, come si è letto negli sms di Matteo Renzi a Valentini, nessuno è rimasto fuori dall'ultima partita del Monte. E' proprio il presidente regionale Enrico Rossi il trait d'union tra la Mansi e Alessandro Profumo che le chiese di entrare nel cda della banca ottenendo, anche lui, un rifiuto questa volta perché già presidente del consiglio della piccola Banca Federico Del Vecchio (Gruppo Banca Etruria, guidato dall'ex dc Giuseppe Fornasari) cassaforte della ricca borghesia fiorentina.

[...] Sembra che lo stesso Squinzi (allora presidente di Confindustria ndr) abbia contattato il ministro dell'Economia Fabrizio Saccomanni (il Tesoro è l'organo vigilante sulle Fondazioni) per sostenere la candidatura della Mansi, industriale della chimica come Squinzi che in Federchimica ha avuto come vice proprio il padre della "Mansi."

Mania R., La marziana Mansi nel groviglio senese "Entro al Montepaschi senza padrini politici", 9 settembre 2013 (sottolineato nostro)

Due mesi dopo l'elezione di Mansi la Commissione Europea dà il suo bene placet al Piano di ristrutturazione deciso dal CdA della banca.

La Commissione europea ha stabilito che il sostegno pubblico deciso in Italia per la ristrutturazione del gruppo Mps è in linea con le regole Ue sugli aiuti di Stato. La ricapitalizzazione da 3,9 miliardi attraverso i cosiddetti "Monti Bond" e le garanzie pubbliche da 13 miliardi assicurate dal sistema italiano di garanzia per le banche sono stati decisi in vista di impegni da parte della banca di raccogliere sul mercato almeno 2,5 miliardi e di riscattare l'intera quota di titoli pubblici entro 5 anni: la Commissione ha approvato le misure "per ragioni di stabilità finanziaria" ed è convinta che il piano assicuri la tenuta a lungo termine della banca, fornisca i fondi necessari per sostenere la ristrutturazione e riduca le distorsioni della concorrenza create dall'aiuto. "Il piano - ha commentato il vicepresidente della Commissione Joaquin Almunia, responsabile per la concorrenza - permetterà al Monte Paschi di tornare in attivo affrontando i problemi che hanno portato alle sue difficoltà. La nostra decisione dovrebbe assicurare che il capitale pubblico sia ripagato a beneficio dei contribuenti italiani"

Fonte AGI, 27 novembre 2013

Il Piano di Ristrutturazione prevedeva

- ✓ Ricapitalizzazione di 3,9 miliardi tramite i Monti Bond
- ✓ Ricapitalizzazione di 2,5 miliardi
- ✓ Chiusura di altre 150 filiali (oltre le 400 già chiuse)
- ✓ 8000 esuberanti gestiti entro il 2017
- ✓ Riduzione di 500 milioni del costo del personale

La Fondazione Monte dei Paschi di Siena, a guida Mansi, chiede e ottiene il rinvio dell'aumento di capitale che arriverà nel frattempo alla cifra di 5 miliardi di euro. La Fondazione vi parteciperà al 2,5%, insieme ai sudamericani Btg Pactual (2%), Fintech (4,5%) (con i quali la Fondazione MPS ha siglato un patto sindacale) e per circa il 15% del capitale Axa, Coop Centro Italia e Coofin. L'aumento di capitale servirà al rimborso di 3,9 miliardi di Monti Bond, interessi inclusi, e sarà di fatto eroso dal mercato finanziario. In otto mesi di gestione Mansi la Fondazione MPS è riuscita a ripianare i debiti, arrivare ad un patrimonio liquido di 450 milioni, in particolare diversificare gli investimenti e quindi diminuire il rischio, soprattutto in relazione al rapporto con la banca Monte dei Paschi di Siena. Le azioni MPS passarono dall'80,6% lasciato dalla gestione Mancini al 23,5% del patrimonio. E infine Mansi, nonostante uno scontro interno con il vicepresidente Giorgio Olivato - poi dimessosi dalla carica -

ottenne l'avvio di una causa civile contro gli ex vertici della banca MPS e "le banche finanziatrici della Fondazione".

GLI ULTIMI ANNI: NUOVO AUMENTO DI CAPITALE E STRESS TEST

Norberto Sestigiani, ex dipendente Monte dei Paschi e piccolo azionista, fu da sempre tra le poche voci fuori dal coro nelle assemblee dei soci. Ha tratteggiato alla Commissione un quadro molto chiaro per cogliere alcuni risultati registrati da Monte dei Paschi di Siena negli ultimi anni

"nel 2007 il Monte del Paschi aveva 1,4 miliardi di utile. Nel 2008 scendono a 900, nel 2009 sono 220 milioni e sono quelli famosi un po' addomesticati. Nel 2011, che è il primo bilancio approvato da Viola, che aveva assicurato di aver fatto la ripulita, ci fu una perdita di 4 miliardi e sei, nel 2012 di 3 miliardi e cento, nel 2013 di 1,4 miliardi finché si arriva al 2014 quando Profumo dice che la situazione era un po' migliorata, "banca risanata" disse il 21 maggio disse "banca risanata" e poi c'è stata una perdita di 5,3 miliardi e ha detto "è stata colpa della BCE perché ha modificato i parametri".

Nel 2014 BCE avvia i cosiddetti stress test su 15 istituti di credito italiani e sancisce per Monte dei Paschi di Siena una "bocciatura" per deficit patrimoniale di 2,1 miliardi. Questo obbliga il CdA a promuovere un nuovo aumento di capitale, che arriverà a 3 miliardi e sarà effettuato nel 2015.

Nel giugno 2015 la banca senese finirà la restituzione dei Monti Bond, pagando 1,017 miliardi di euro allo Stato dopo i 3 miliardi già saldati in precedenza. Tuttavia tramite il pagamento in azioni della cedola dei bond, avvenuto nel luglio 2015, il Ministero del Tesoro è divenuto azionista della banca per circa il 4% del suo capitale sociale (243 milioni c.a.).

In merito alla supposta discontinuità tra vecchio e nuovo management della banca Monte dei Paschi, del quale non fa più parte Alessandro Profumo dal 6 agosto 2015, la Commissione ritiene interessante citare questa riflessione di Gabriele Corradi, ex dirigente bancario e dipendente Monte dei Paschi di Siena

"Se c'era un casino in tutta l'organizzazione del MPS nell'erogazione del credito da tutte le parti io credo che il primo uomo che io - siccome ho fatto anche il direttore generale di una banca - avrei fatto fuori era il capo dell'ispettorato, come minimo il capo dell'auditing interno. Bene se voi oggi 2015 andate a vedere chi è il capo dell'ispettorato del MPS è lo stesso del 2007, sempre al suo posto: tale Leandri, ex Banca d'Italia, non montepaschino, mandato dalla Banca d'Italia [...] Il terzo che avrei mandato via: il segretario particolare di Mussari. Guarda caso il segretario particolare di Mussari è diventato il segretario particolare di Profumo e Segretario ora dell'attuale Presidente. Quindi tre presidenti e il Segretario è sempre lo stesso e il Segretario sa tutto"

Corradi, G., audizione

1.8 CREDITI DETERIORATI

Banca d'Italia ha recentemente ridefinito la classificazione delle attività deteriorate ovvero i cosiddetti "crediti deteriorati" (non performing loans, NPL) in linea con le disposizioni BCE sulla non performing exposure (NPE). Sono "attività finanziarie deteriorate" le attività per cassa (finanziamenti e titoli di debito) e "fuori bilancio" (garanzie rilasciate, impegni irrevocabili e revocabili a erogare fondi ecc..) verso debitori che ricadono nella categoria dei non performing come definita a livello internazionale. In parole semplici l'insieme della attività di credito realizzate da una banca sono fissate con i richiedenti sulla base di contratti. Sono "non performing" tutte quelle attività che non rispettano tali contratti, soprattutto in merito al rientro di denaro verso la banca che eroga il credito. La nuova tassonomia di Banca d'Italia presenta tre macro categorie di seguito spiegate in termini semplicistici per consentire ai lettori della relazione la massima comprensione:

- ✓ Sofferenze: attività (es. mutui) dove chi ha usufruito del credito non sta pagando la banca (ad esempio una serie di rate del mutuo) ma quest'ultima ritiene che la situazione possa rientrare senza contenzioso, cioè senza far causa al "ritardatario"
- ✓ Inadempienze probabili: attività (es. mutui) dove chi ha usufruito del credito non sta pagando la banca e questa ritiene che senza l'escussione della garanzia (ad esempio l'ipoteca sulla casa) o altre vie legali di recupero crediti le sia improbabile recuperare quanto dovuto
- ✓ Esposizioni scadute deteriorate: attività (es. mutui) dove chi ha usufruito del credito non sta pagando entro i termini previsti dal contratto e sta per finire in una delle due categorie precedenti (sofferenze o inadempienze probabili).

Nel Bilancio individuale e consolidato 2015 di Banca Monte dei Paschi di Siena spa si può leggere quanto segue in relazione all'esposizione dell'istituto senese in tema di crediti deteriorati

"Al 31 dicembre 2015 la Banca ha registrato un'esposizione netta in termini di crediti deteriorati pari a circa 18 miliardi di euro, in aumento del 7% rispetto a fine dicembre 2014. Rispetto al 31 dicembre 2014 si registra così un aumento delle Sofferenze (+22%) e delle Inadempienze probabili (+5,6%) alle quali si contrappongono le Esposizioni Scadute/sconfinanti deteriorate che diminuiscono rispetto all'analogo esercizio 2014 (-23%)"

Relazione sull'andamento di gestione, p.24

Crediti clientela secondo il grado di rischio						
Categoria di rischio - Valori netti (milioni di euro)	Inc. %		Inc. %		Var. Y/Y	
	31/12/15	31/12/14	31/12/15	31/12/14	Ass.	%
A) Crediti deteriorati	17.990	16.810	18,9	16,5	1.180	7,0%
a1) Sofferenze	6.921	5.662	7,3	5,5	1.259	22,2%
a2) Inadempienze Probabili	9.233	8.747	9,7	8,6	487	5,6%
a3) Esposizioni Scadute/sconfinanti deteriorate	1.835	2.401	1,9	2,4	-566	-23,6%
B) Impieghi in bonis	77.395	85.347	81,1	83,5	-7.953	-9,3%
Totale Crediti Clientela	95.384	102.157	100,0	100,0	-6.773	-6,6%

Il totale dei crediti deteriorati lordi al 31 dicembre 2015 era pari a 35,9 miliardi di euro, dei quali 17,9 miliardi netti, ovvero non coperti a bilancio. Tuttavia nella trimestrale 2016, datata 5 maggio, il gruppo Monte dei Paschi ha indicati in 24 miliardi di euro i crediti deteriorati netti, mentre quelli lordi si attestano a 47 miliardi, con una crescita nel trimestre di 377 milioni, coperti al 49%. Durante l'assemblea di approvazione del bilancio 2015, in risposta ad una domanda degli azionisti tesa a verificare l'entità delle pratiche valutate come sofferenze nette (9,7 miliardi) - ovvero l'ordine di grandezza di queste attività cui poter desumere se si tratta di credito a piccola e media impresa o a grandi gruppi - il CdA di Monte dei Paschi di Siena ha risposto con i seguenti dati di seguito inseriti in una tabella per maggiore chiarezza

Attività classificate come “sofferenze nette”	Totale importo erogato (euro)	% sul totale delle sofferenze nette
Da 0 a 150.000 euro	1.142.212.000	11,2%
Da 150.000 a 250.000 euro	809.708.000	8,4%
Da 250.000 a 500.000 euro	1.041.436.000	10,7%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1.257.528.000	12,9%
Da 1.000.000 a 3.000.000 euro	2.332.577.000	24,3%
Oltre 3.000.000 euro	3.120.668.000	32,4%

Questi dati raccontano quindi che

- ✓ I crediti in sofferenza concessi a famiglie, PMI e microimprese - per importi che arrivano al massimo a 500mila euro - rappresentano circa il 30% del totale delle sofferenze complessive;
- ✓ Più della metà delle sofferenze nette è relativa ad attività oltre 1 milione di euro, quindi operazioni effettuate da gruppi o enti di grandi dimensioni

In conseguenza di queste informazioni la Banca Centrale Europea, in una lettera alla Banca Monte dei Paschi di Siena inviata il 22 giugno 2016, ha chiesto di ridurre ulteriormente di 9,6 miliardi entro il 2018 le sofferenze su un totale di riduzione di 14,3 miliardi dei crediti deteriorati dell'istituto senese. La notizia riportata a mezzo stampa da La Repubblica il 4 luglio 2016 ha provocato un crollo del titolo MPS e quindi del valore della banca valutata sui mercati, al momento della stesura di questa relazione, circa 700 milioni. Per ovviare a tale crollo Consob ha disposto il blocco delle vendite del titolo, allo scoperto, per 3 mesi. Per cogliere la peculiarità negativa di questi dati, e quindi di Monte dei Paschi di Siena rispetto al resto delle banche italiane, basti pensare che l'istituto senese ha un rapporto tra totale sofferenze e totale dei crediti (il cosiddetto NPL ratio) pari al 34%, tra i più elevati d'Europa.

“nel sistema Italia ci sono 200 miliardi di Npl, di questi 200 miliardi 80 miliardi sono già stati svalutati e quindi nei bilanci delle banche al netto ne abbiamo 120, allora il Monte dei Paschi di quei 200 miliardi di sistema ne partecipava 47, però nel netto ne partecipa 24”

Rocca R.F., audizione 14 gennaio 2016

La storia dell'aumento dei crediti deteriorati in Monte dei Paschi di Siena, appresa dalla Commissione tramite fonti documentali e testimonianze, racconta come ai tempi dell'Istituto di Diritto Pubblico le sofferenze di MPS si attestavano al 2% del totale dei crediti erogati.

“Le sofferenze sono tutte successive al periodo glorioso della banca pubblica, so la moralità che aveva il Monte dei Paschi, vi dico solo questo, Monte dei Paschi inventò persino i piccoli prestiti personali, credo li abbia copiati da qualche banca americana [...] le sofferenze, in quel periodo il Monte dei Paschi aveva il 2% di sofferenze contro il 6/7% del sistema, questo era il Monte dei Paschi”

Nel 2007 i crediti deteriorati lordi di Monte dei Paschi di Siena erano già saliti a 7,9 miliardi, ma l'esplosione è avvenuta negli ultimi 5 anni fino al dato di 47 miliardi attuale. In meno di dieci anni sono aumentati oltre il 1000%. Una parte di tale aumento è riferibile al contesto sovranazionale di difficoltà del sistema creditizio, dopo lo scandalo Lehmann Brothers e le politiche di contrazione dei tassi di interesse determinati dalla BCE. Ma la quota di responsabilità ascrivibile a tale contesto "sfavorevole" rientra nel trend riscontrato per tutti gli istituti bancari italiani ed europei e non consente di spiegare da solo l'anomalia del volume di crediti deteriorati accumulati da Monte dei Paschi di Siena.

CHI NON PAGA IL DOVUTO A MONTE DEI PASCHI DI SIENA?

La Commissione ha potuto apprendere dalla quasi totalità delle testimonianze rese⁹⁹ e dalla documentazione analitica sulla gestione Monte dei Paschi di Siena che l'enorme mole di crediti deteriorati sono il sintomo dell'influenza "politica" sull'istituto senese. La Commissione tiene a segnalare in tal senso che l'intera filiera dell'erogazione del credito e della gestione delle attività deteriorate è sottoposta al controllo in tempo reale del sistema di audit interno della banca MPS, con il CdA quale ultimo terminale di una catena che parte dalla filiale erogatrice (autonoma solo per importi molto limitati), e soprattutto di Banca d'Italia con la sua Centrale Rischi. In pratica la Commissione ha potuto apprendere che ogni processo di erogazione di credito, quindi anche quello poi deteriorato, è oggetto di una filiera di valutazione realizzata dal sistema interno della banca e monitorato da Banca d'Italia. Il fatto che una banca abbia una quota così importante di crediti non performing, cioè dati a qualcuno che non rispetta tempi e modalità di rientro, potrebbe definire una scelta consapevole di questa filiera di controllo - ovvero una "manica larga" nell'erogazione crediti da parte della Banca, tollerata da Banca d'Italia - oppure un problema di inadempienza di tale filiera nella verifica delle garanzie dietro l'indebitamento della clientela, gestito da MPS. Verifica necessaria, lo ricordiamo, come tutela della banca e quindi dei suoi azionisti. Le audizioni hanno segnalato quanto segue:

"il 9 dicembre 2014 la Banca Europea (BCE) scrive a Viola e dice "Guardante signori che voi avete grossi problemi perché per quanto riguarda la revisione del file di credito eseguita sotto l'AQR - che sarebbe quel paramentro Asset Quality Review - deve essere osservato che la qualità del portafoglio prestiti è ancora in modo idiosincratico affetta da *politica di prestito espansiva nel triennio, qualità inferiore alla media del portafogli ex Antonveneta acquisita nel 2008, il 55% delle controparti sono state trovate classificate erroneamente*". **Cioè fai conto uno era un contadino che non aveva un soldo e veniva classificato come un industriale.** "Nel passato basso di standard di credito all'origine dei prestiti concessi alle parti collegate all'economia locale, rispettivamente - lo dice la BCE - il 50% delle esposizioni verso parti collegate e il 54% - di più - per quelle situate in Toscana - **Monte dei Paschi considerato come un bancomat per avere dei vantaggi che voi potete bene immaginare** - sono stati trovati classificati erroneamente. In questo contesto - dice BCE - il 31% delle esposizioni del campione performing, cioè classificato contabilizzato come performing, è stato riclassificato per esposizioni non performing"
Falaschi, P.E., 22 ottobre 2015 (corsivo e grassetto nostro).

"L'81% dei crediti inesigibili è in mano a grandi gruppi.[...] È chiaro che non può essere colpa dei direttorini di filiale, che hanno autonomie fino a 5. 000 Euro, immaginatevi, è stato deciso e deliberato sempre dai CDA dell'epoca, del momento, i CDA triennialmente vengono rinnovati, quindi non può esserci colpa interna degli addetti. [...] Si stima che questi 24 miliardi siano in larga parte non più esigibili, anche perché, diversamente dalle altre banche, purtroppo se li hai spesi con 15 miliardi di aumenti di capitale, quelli recenti, allora questa è tutta roba vecchia, come si è visto nelle cessioni di non performing sul mercato. Perché il mercato ce li valuta all'8%, quando perfino quelli di Banca Etruria sono stati valutati il 17% del loro valore nominale in origine? Perché sa che sono totalmente irrecuperabili. Questi 24 sono quelli che dovrebbero nascondere quell'inadempienza"

⁹⁹ L'eccezione è Giorgio Olivato, ex dirigente MPS e vicepresidente della Fondazione Monte dei Paschi fino a dimissioni presentate durante il mandato della Presidenza Mansi.

Montigiani.

Per cogliere la portata di tale influenza politica nell'erogazione del credito "facile", cioè poi rivelatosi deteriorato, la Commissione ha raccolto l'invito di Piccini e chiesto, senza successo, di avere l'elenco dei primi 20 nominativi delle sofferenze di banca Monte dei Paschi di Siena.

In compensazione di tale assenza documentale sono intervenute alcune testimonianze e articoli di stampa. Riportiamo di seguito alcuni estratti delle audizioni dalle quali la Commissione è riuscita a farsi un quadro di alcune specifiche operazioni economicamente incomprensibili operate da banca Monte dei Paschi di Siena nell'erogazione del credito

"i bilanci tranne casi specifici non danno le indicazioni dei nominativi (di chi ha NPL) e comunque noi oggi abbiamo una serie di situazioni in cui il Monte dei Paschi entra in processi di ristrutturazione di questi crediti, vengono ristrutturati, abbiamo una serie di operazioni in cui tutto sommato, combinazione l'altro giorno leggevo proprio il bilancio del Monte dei Paschi capital service che tutto sommato aveva un credito nei confronti di un immobiliare, gli avevano convertito in strumenti di partecipazione del valore di 40 milioni di Euro, l'anno dopo li ha svalutati a 20 milioni, l'anno dopo li ha azzerati, quindi vuole dire che quel credito è andato a zero, questo è uno, la società di chiamava Fenice, mi sembra come l'hanno chiarito, questo è l'elemento che ho trovato, 40 milioni che vanno a zero, questo è uno!"

Rocca F.R., audizione ... (corsivo nostro)

"C'era un debito di Sorgenia, società del gruppo De Benedetti e io vengo a sapere che Sorgenia aveva avuto un Miliardo e 800 milioni di finanziamento e che il Monte dei Paschi aveva partecipato a questo uno e otto con 600 milioni, tutte le altre (banche ndr) si sono divise poche lire, poche decine di milioni in varie banche, ma il Monte 600 milioni. Allora io vado in assemblea e a Profumo e Viola [...] gli ho detto "guardate ma Sorgenia che ci vuole? è una del gruppo di De Benedetti, gli si fa un'istanza di fallimento e i nostri soldi si riprendono subito, perché scusa non lo fate?" "stia tranquillo noi stiamo facendo tutto quello che è necessario" [...] Il Monte dei Paschi nelle condizioni di illiquidità terrificanti, con la necessità di fare aumenti di capitale per miliardi in continuazione, con 200 milioni del suo credito ha comprato azioni Sorgenia100, capito? E' diventato socio della Sorgenia e 400 milioni per toglierli dagli occhi li hanno rinviati alle calende greche"

Falaschi, P.E., 22 ottobre 2015,

In merito al rapporto tra politica e Sorgenia, quindi alla relazione tra la scelta di difficile razionalità economica compiuta da Monte dei Paschi di Siena e le possibili pressioni di esponenti politici affinché l'istituto senese aiutasse l'impresa del gruppo De Benedetti, suggeriamo la lettura dell'articolo "De Benedetti fallito e salvato: le banche acquistano Sorgenia"¹⁰¹ di Stefano Filippi dal quale riteniamo utile estrapolare il seguente passaggio:

"Il regalino a Carlo De Benedetti e famiglia è arrivato. Il tribunale di Milano ha dato via libera al riassetto dell'enorme debito di Sorgenia: 1,8 miliardi di euro. La società energetica evita così il fallimento passando - a breve - sotto il controllo delle banche. [...] È un'operazione alla portata di tutti gli imprenditori esposti con il sistema creditizio? Certo che no. Di solito le banche chiedono ai debitori di rientrare velocemente e senza discutere troppo. E, prima ancora, si guardano bene dal prestare soldi a imprenditori che mostrino crepe nell'assetto finanziario. [...] Non è stato così con Sorgenia: tutti ai piedi dei De Benedetti. Lo scorso luglio, quando fu raggiunto l'accordo base per evitare il fallimento, il gruppo energetico aveva accumulato un debito mostruoso: quasi 2 miliardi di euro con 21 istituti. Che in passato avevano largheggiato con la società controllata dall'editore di Repubblica ed Espresso (in anni recenti ha lasciato i ruoli operativi ai figli) nonostante che le attività di Sorgenia andassero male. Uno degli asset più famosi, la centrale elettrica a carbone di Vado Ligure partecipata tramite Tirreno Power, ha perso 384,4 milioni di euro tra inizio 2013 e ottobre 2014 ed è gravato da un debito di 894 milioni"

¹⁰⁰ In relazione alla ristrutturazione del debito di Sorgenia si segnala l'articolo RQuotidiano, "Sorgenia salvata dalle banche ma per i De Benedetti altre perdite da CIR", IlFattoQuotidiano.it, 22 luglio 2014 (<http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/07/22/sorgenia-salvata-dalle-banche-ma-per-i-de-benedetti-altre-perdite-da-cir/1068377/>)

¹⁰¹ Il Giornale 27 febbraio 2015. Il cui catenaccio è "Dal tribunale via libera al piano di riassetto del gruppo energetico che aveva accumulato quasi due miliardi di debiti. E il governo Renzi gli regala altri 150 milioni di incentivi?" (<http://www.ilgiornale.it/news/politica/de-benedetti-fallito-e-salvato-banche-acquistano-sorgenia-1099531.html>)

Un'altra operazione eclatante di credito deteriorato della Monte dei Paschi di Siena è relativa al caso Pastificio Amato.

“Ad un certo punto c'era il pastificio Amato che era ormai incagliato [...] allora aveva bisogno di soldi assolutamente, chiedono un miliardo e dice "come si fa a dargli un miliardo?" costituiscono una società che si chiama "Nuovo Amato" che ora tra l'altro è stata dichiarata fallita e c'è il processo di bancarotta [...] Ci sono delle sollecitazioni anche da Roma che non sono però del Partito Democratico, perché qui la pappa è un po' di tutti eh capito? C'è la prevalenza ma è un po' di tutti¹⁰². [...] Va in bancarotta va in fallimento e ora c'è il processo per bancarotta di questo miliardo, che è sparito¹⁰³, e per darglielo hanno costituito una società Nuovo Pastificio Amato, che quando uno in una banca pigia un bottone vede subito chi è che non è regolare”.

Falaschi, P.E., 22 ottobre 2015

La rassegna stampa analizzata dalla Commissione ha infine indicato anche un ulteriore credito deteriorato associato ad un esponente politico nazionale: Silvio Berlusconi. Monte dei Paschi di Siena ha infatti in mano una fidejussione da 8,3 milioni, firmata dal leader di Forza Italia nel 2007 con una cifra iniziale più bassa (7,2 milioni), oggi arrivata con gli interessi a 9 milioni di euro mai escussa dall'istituto senese. La fidejussione, stando all'articolo di Luigi Franco “Berlusconi, milioni per una villa. Mps riuole i soldi ma non glieli chiede” (Il Fatto Quotidiano 31 ottobre 2015), garantiva una linea di credito a favore dell'ex cognata del proprietario di Mediaset, Antonella Costanzo, seconda ex moglie del fratello Paolo. Il denaro serviva per l'acquisto di una villa lussuosa in Costa Azzurra. Il complesso recupero crediti avviato da Monte dei Paschi di Siena si è concentrato, con un certo clamore, sul solo pignoramento dei beni all'ex cognata e non quindi sulla fidejussione firmata dal quinto uomo più ricco d'Italia, come patrimonio familiare, secondo la rivista Forbes. Per cogliere la portata dell'operazione MPS ha fatto mettere un'ipoteca sopra la Villa della signora Costanzo, autorizzata dal Tribunale a seguito di un decreto ingiuntivo, e ancora non risulta abbia avviato il pignoramento di altri beni patrimoniali della ex moglie di Paolo Berlusconi, tra i quali un immobile di valore sito a Milano.

La Commissione ha potuto inoltre verificare che parte dei crediti deteriorati di Monte dei Paschi di Siena sono riferibili a partecipate della Regione Toscana (es. Fidi Toscana spa, Interporto Toscano A. Vespucci spa) o società partecipate da altri enti pubblici. In riferimento alle prime sarà data trattazione nel capitolo 3 di questa Relazione, mentre rispetto alle seconde ricordiamo a titolo esemplificativo che sono riferiti a Monte dei Paschi di Siena circa 8 milioni dell'indebitamento di AAMPS spa, società partecipata al 100% dal Comune di Livorno, oggi in ridefinizione tramite il concordato preventivo di continuità - e quindi incassabili non nella loro totalità dall'istituto senese.

Benché gli esempi finora elencati, riferimento di una sola esigua quota del totale delle sofferenze iscritte a bilancio da Monte dei Paschi di Siena, potrebbero rappresentare un sintomo di “mala gestione” da parte della banca, l'attuale management rifiuta questa lettura, come desumibile dalle parole dell'AD Fabrizio Viola durante l'assemblea del 14 aprile 2016. In tal senso la Commissione ritiene doveroso

¹⁰² Per il crac del Pastificio Amato fu rinviato a giudizio anche il consigliere provinciale del Pdl Antonio Anastasio.

¹⁰³ “L'ex presidente del Monte dei Paschi di Siena, Giuseppe Mussari, è stato rinviato a giudizio dalla Procura di Salerno per concorso in bancarotta fraudolenta nell'ambito dell'indagine relativa al crac del pastificio Amato. La richiesta del gup Vincenzo Di Florio riguarda anche l'ex sindaco di Siena Franco Ceccuzzi, l'ex presidente della commissione Finanze alla Camera Paolo Del Mese, entrambi del Partito Democratico, e undici componenti del consiglio di amministrazione della Banca della Campania. Gli imputati si dovranno presentare il 16 aprile prossimo davanti alla seconda sezione penale del Tribunale di Salerno, che verrà presieduta da Ubaldo Perrotta. Mussari è coinvolto nella vicenda che riguarda la riqualificazione dello stabilimento salernitano che ospitava il pastificio Amato in un una residenza di lusso. La società immobiliare Re, di proprietà del gruppo Amato ma controllata da una off shore con sede a Malta, ottenne 27 milioni di euro per il finanziamento dell'operazione. Gli imputati parteciparono a una cena nella villa degli Amato nel 2006: secondo gli inquirenti, quell'occasione fu decisiva perché il Monte dei Paschi, allora presieduta da Mussari, acconsentisse a stanziare 17 milioni al gruppo, malgrado si trovasse in una difficile situazione economica. L'intercessione di Del Mese, che avrebbe incassato centinaia di migliaia di euro dagli Amato, fu ritenuta decisiva dalla Procura di Salerno” (Fonte Il Fatto Quotidiano, Crac pastificio Amato, a giudizio Mussari: ‘Concorso in bancarotta fraudolenta’ (corsivo nostro), 21 gennaio 2015).

ospitare le risposte offerte in tale sede dal manager MPS ad un documento di un'associazione di azionisti e ad un azionista

“Quanto alla asserita interrelazione tra l’ammontare dei crediti deteriorati e la “mala gestio” nell’erogazione del credito, sebbene quanto affermato non esponga fatti specifici e dettagliati, ma piuttosto un contenuto ampio e generico, si fa presente che a seguito delle varie attività di verifica effettuate dalla BCE nel 2014 e nel 2015 (AQR, SREP e follow up On site inspection), dalle risultanze delle stesse, non sono emersi aspetti che potrebbero confermare quanto affermato”

Viola, F., verbale assemblea dei soci Monte dei Paschi di Siena, 14 aprile 2016, p. 21

“Quanto alla domanda in merito alla distribuzione tra crediti in sofferenza erogati a grandi imprenditori o a famiglie e PMI, ho a disposizione una prima ripartizione da approfondire che mi dice che il 20% del lordo di bilancio è ad oggi per posizioni con esposizione fino a 250.000 euro e l’80% del lordo di bilancio è per posizioni con esposizione maggiore di 250.000 euro. Devo dire che questo è un livello che probabilmente dice poco o non dice abbastanza, perché dai 250.000 euro in su c’è il mondo: ci sono i grandi gruppi, ci sono le PMI” .

Viola, F., verbale assemblea dei soci Monte dei Paschi di Siena, 14 aprile 2016, p. 69.

IL NUOVO MANAGEMENT HA RIMOSSO CHI GESTIVA MALE L’EROGAZIONE CREDITI?

La Commissione ha potuto solo parzialmente ricostruire quali operazioni abbia effettuato il management della banca Monte dei Paschi di Siena per arginare l’incredibile ascesa dei crediti deteriorati e rispondere così alla richiesta della Banca Centrale Europea di “affrontare il tema delle partite anomale”. Sempre nel corso dell’Assemblea dei Soci del 14 aprile 2016, l’AD Fabrizio Viola ha affermato in tal senso che “permangono elementi di incertezza che ne condizionano le prospettive (della banca ndr), unite alla consistenza ancora elevata dei prestiti deteriorati”. Un richiamo “generico” richiamato anche dalla società di revisione Ernst & Young che nella sua relazione a commento del bilancio ha richiamato l’attenzione dei soci sul passaggio della Supervisory Review and Evaluation Process per l’anno 2015 (SREP Decision) da parte della Banca Centrale Europea che indica la richiesta di “proseguire le iniziative volte a fronteggiare i crediti deteriorati”.

In tal senso la Commissione ha potuto raccogliere una testimonianza dell’audizione di Gabriele Corradi, ex dirigente bancario MPS

"Voi sapete che il MPS è oberato da crediti in sofferenza, crediti problematici e tutto il resto; il capo dei crediti è stato lì fino all'anno scorso, 2014, a gennaio, sempre al suo posto, non si è mosso poi l'hanno mandato in pensione, come? con oltre 2 milioni di buona uscita, non di liquidazione, di buona uscita, oltre 2 milioni e due presidenze, gli hanno dato due presidente non una due a Marino¹⁰⁴"

Corradi G., audizione

¹⁰⁴ Antonio Marino ha lasciato banca Monte dei Paschi di Siena nel suo ruolo di Vice Direttore Generale. La Commissione ha cercato verifica in merito alle “due presidenze” citate dall’audit, riscontrando la figura di Antonio Marino sia come presidente di MPS Leasing and factoring sia come AD per MPS Capital Services.

1.9 LA BANCA E FONDAZIONE, OGGI

La crisi della Banca Monte dei Paschi ha decisamente segnato lo stato patrimoniale e le performance dell'istituto, sebbene rimanga ancora oggi uno dei principali gruppi bancari d'Italia per numero di filiali.

Se si analizzano gli ultimi dati ufficiali della banca, ovvero la prima trimestrale 2016 e l'approvazione del bilancio 2015, con gli occhi dell'attuale CdA è possibile intravedere alcuni primi segnali di miglioramento, certamente ancora insufficienti a recuperare quanto perduto negli ultimi, drammatici, anni.

L'Assemblea di Banca Monte dei Paschi di Siena, con il voto favorevole del 99,99% dei presenti ha approvato il 14 aprile 2016, il Bilancio d'esercizio 2015 che segna un ritorno all'utile. Secondo quanto comunicato dalla Banca, il bilancio 2015 si chiude con un utile netto di esercizio individuale della Capogruppo pari a 416.632.656 euro. La contabilizzazione a "saldi chiusi" dell'operazione "Alexandria" ha comportato la rettifica dei saldi dell'esercizio precedente in conformità alle disposizioni dello IAS 8 (Principi contabili, cambiamenti nelle stime contabili ed errori), con effetti negativi imputati a patrimonio netto per 619.232.917 euro, cui si aggiungono i costi sostenuti nel 2015 per l'aumento di capitale per 88.769.839 euro, anch'essi imputati direttamente a patrimonio netto.

Al 31 dicembre 2015 risultano, quindi, complessivamente riserve negative per un importo di 708.002.756 euro. L'Assemblea ha deliberato di coprire tale importo per complessivi 470.640.191 euro, mediante l'utilizzo dell'utile netto di esercizio e di riserve disponibili. A seguito di tale copertura parziale la riserva negativa residua sarà pari a 237.362.565 euro.

Più di recente, lo scorso 5 maggio, il Consiglio di Amministrazione di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. ha esaminato ed approvato i risultati al 31 marzo 2016 della prima trimestrale dell'anno. I dati contengono alcuni elementi positivi. L'utile netto di periodo pari a 93 milioni di euro, sostenuto anche dalla riduzione del costo del credito. Il risultato operativo lordo è pari a 541 milioni di euro, con crescita del margine di interesse (+1,3% rispetto al quarto trimestre 2015) e delle commissioni (+1,2%), riduzione degli oneri operativi (-2,5%). L'istituto ha reso noto un ulteriore miglioramento della qualità del credito: rettifiche su crediti a 346 milioni di euro, in calo del 40% rispetto al quarto trimestre 2015 e con il valore più basso degli ultimi 4 anni, così come una lieve riduzione dei crediti deteriorati netti (-0,4% rispetto al trimestre precedente) e incremento del coverage al 49% (+59 p.b.). La raccolta diretta è risultata pari a 120 miliardi di euro (+0,2% rispetto a dicembre 2015) con aumento dei pronti contro termine che compensa la riduzione delle altre forme tecniche. Il comunicato della banca si chiude con l'affermazione di conservare una solida posizione patrimoniale con l'indice di Common Equity Tier 1 transitional all'11,7%. Al 31 marzo 2016 quindi il capitale sociale di Banca Monte dei Paschi di Siena è pari a 9.001.756.820,70 Euro, suddiviso in n. 2.932.079.864 azioni ordinarie, con i seguenti azionisti che "possiedono direttamente e/o indirettamente partecipazioni rilevanti nel capitale sociale"

Dichiarante	% di azioni possedute sul capitale sociale ordinario*
Fintech Advisory Inc.**	4.50%
Ministero dell'Economia e delle Finanze	4.02%
AXA S.A.***	3.17%
Classic Fund Management AG	2.01%

*Situazione riferita all'entità del capitale sociale alla data del 31 marzo 2016, pari ad Euro 9.001.756.820,70

**Quota detenuta in qualità di gestore delle partecipazioni detenute da Fintech Investment Ltd. Società controllante Fintech Europe S. à r.l.

***Quota detenuta direttamente e indirettamente per il tramite di 12 società controllate.

Mentre scriviamo, la situazione del Montepaschi si è nuovamente complicata a seguito di una lettera della Bce inviata alla vigilia del referendum sulla Brexit della Gran Bretagna e che, da quanto emerso dalla stampa, inviterebbe a smaltire almeno una decina di miliardi di euro di sofferenze nette, dei 24,2 miliardi che ne frenano da anni il rilancio. A seguito di tale notizia la borsa ha determinato un ennesimo crollo del titolo Monte dei Paschi di Siena che è arrivato a far valere oggi l'Istituto, in borsa, circa 700 milioni.

Dal proprio sito il CdA della banca “comunica di aver ricevuto dalla Banca Centrale Europea una lettera con cui viene notificata l'intenzione di richiedere alla Banca il rispetto di determinati requisiti relativi, in particolare, ai crediti deteriorati. Tali requisiti sono indicati in una “bozza” di decisione, in merito alla quale è stata data la possibilità alla Banca di presentare le proprie argomentazioni a riguardo entro l'8 luglio 2016”.

I parametri, sarebbero “in linea con gli obiettivi di un programma di specifiche azioni, recentemente approvato dai competenti organi della Banca e contestualmente sottoposto alle valutazioni della BCE, finalizzato all'incremento dell'importo delle dismissioni di non performing loans già previsto nel piano industriale 2016/2018”.

Nella “bozza” di decisione viene anche richiesto di fornire alla BCE entro il prossimo 3 ottobre 2016 un piano che definisca quali misure possano essere adottate dalla Banca per ridurre il rapporto tra il totale dei non performing loans ed il totale dei crediti (NPL ratio) al 20% nel 2018. La Banca fa sapere di aver avviato immediatamente le interlocuzioni con la BCE al fine di “comprendere l'esatta portata di tutte le indicazioni contenute nella bozza di decisione e di presentare le proprie deduzioni al riguardo in vista della decisione finale, la cui emissione è prevista entro la fine del mese di luglio 2016”.

E ora si impone una qualche soluzione di sistema di cui stanno discutendo da giorni esponenti del governo italiano e della Ue. La dialettica è complicata ma a breve potrebbe essere annunciato un piano in due o più stadi che dovrebbe ricevere il via libera della Commissione all'Italia per sfruttare le deroghe

- previste dalla direttiva Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) sul "bail in" e dalle norme del Trattato sugli aiuti di Stato - da applicarsi in caso di rischio sistemico e sulla scia dell'effetto Brexit. L'idea è quella di alleggerire il Monte di una buona fetta dei suoi 47 miliardi di crediti deteriorati che dovrebbero essere ceduti a un nuovo fondo (dopo Atlante potrebbe vedere la luce Giasone) capitalizzato con 5-6 miliardi. Le nuove risorse arriverebbero in parte da Atlante (1,7 miliardi ancora a disposizione), dalla Sga (bad bank dell'ex Banco di Napoli) per circa 500 milioni e ancora dalla Cassa depositi e Prestiti (Cdp) e da altre casse previdenziali e banche che volessero partecipare. E poiché la cessione dei crediti deteriorati di Mps dovrà avvenire a prezzi scontati rispetto ai valori di bilancio, emergeranno delle perdite che dovranno essere coperte da un nuovo aumento di capitale.

In sintesi, il quadro attuale della Banca Monte dei Paschi di Siena appare ancora molto complesso e delicato. L'istituto ha dovuto affrontare una serie di aumenti di capitale per rafforzare il suo patrimonio, ha ricevuto prestiti dallo Stato (i Tremonti Bond e poi i Monti Bond) restituiti pagando interessi cospicui, si è ridimensionata nel patrimonio e nei valori di mercato (l'effetto della lettera della Bce ha comportato perdite ingenti, MPS ha lasciato sul mercato altri 200 milioni di valore ed ora la banca capitalizza soltanto 777 milioni), i suoi vertici sono stati coinvolti negli ultimi anni da una serie di inchieste giudiziarie (ancora in corso) che ne hanno senza dubbio scalfito l'immagine.

A quasi dieci anni dall'acquisto di Antonveneta, il Monte dei Paschi è un Istituto segnato da grandi problemi, la cui soluzione potrebbe comportare ulteriori pesanti sacrifici a chi ha già pagato la crisi della banca (azionisti, lavoratori, obbligazionisti con bond subordinati, Istituzioni senesi, clienti), da scongiurare con le misure indicate nelle conclusioni. La Toscana non poteva permettersi quanto accaduto e oggi non può permettersi di far pagare ai cittadini legati al destino di MPS, una crisi della quale non hanno alcuna colpa.

FONDAZIONE MPS, 2016

La Fondazione Monte dei Paschi, che - in contrasto con la Legge Ciampi del 1996 che puntava a togliere alle Fondazioni la maggioranza assoluta delle azioni e dunque il controllo delle Banche di riferimento - fino al 2012 "aveva il controllo sul 50% più uno del capitale sociale della Banca"¹⁰⁵ e ad inizio 2013 deteneva il 33,5% della quota di partecipazione alla proprietà della Banca¹⁰⁶, oggi possiede circa l'1,5% del totale delle azioni del Monte dei Paschi.

Questo crollo della quota proprietaria della Fondazione, che deriva da non piena partecipazione agli aumenti di capitale della Banca e dalla cessione di parte delle azioni effettuata sotto la presidenza di Antonella Mansi, si traduce in una pressoché nulla possibilità di influenza da parte della Fondazione Monte dei Paschi - e dunque da parte dei membri della Deputazione della stessa, espressione delle istituzioni locali e del territorio di riferimento storico dell'istituto bancario senese - sulle scelte e sugli indirizzi di azione della Banca Monte dei Paschi.

Negli ultimi due anni le erogazioni da parte di Fondazione MPS sono rimaste a zero. Per il 2016 sono previsti investimenti pari a 2 milioni di Euro, somma molto modesta se si considerano quelle erogate dalla stessa Fondazione negli anni precedenti la sottoscrizione degli aumenti di capitale per l'acquisizione di Antonveneta (occasioni in cui Fondazione MPS vide azzerarsi il proprio ingente

¹⁰⁵ lettera43.it: "Fondazione Mps, «statuto illegittimo»", del 26 gennaio 2013

¹⁰⁶ ilsole24ore.it: "Fondazione Montepaschi pronta a scendere sotto il 33,5% di Mps. Non escluso l'azzeramento di nuove erogazioni nel 2013", del 30 gennaio 2013

patrimonio). Il Direttore Generale Davide Usai ha indicato alla Commissione come il nuovo corso della Fondazione prevede un confronto costante con le Istituzioni senza tuttavia alcuna interferenza.

In tal senso la comunità senese ha vissuto quindi in breve tempo sia la perdita del controllo azionario della banca sia la cessazione del legame tra la Fondazione omonima, il territorio di riferimento e le sue istituzioni, tradotta in una separazione di fatto tra management della Fondazione e Istituzioni locali e in una pressoché totale eliminazione delle erogazioni in favore del territorio.

La nuova forte autonomia della Fondazione MPS rispetto alla Banca MPS - in linea con quanto auspicato dal Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco nel 2014¹⁰⁷ - è stata ratificata nel giugno 2016 con l'ufficializzazione del nuovo Statuto della Fondazione, recante le modifiche richieste dal Ministero dell'Economia e delle Finanze del Governo Renzi, sotto la guida del Ministro Padoan¹⁰⁸: pur sostenendo "il mantenimento del legame storico con il territorio" senese - come si legge nella pagina dedicata dal portale web della Fondazione alla presentazione del nuovo Statuto e come si evince dal testo dell'Articolo 3 comma 1 dello stesso Statuto - il detto documento non riporta più la garanzia che la Fondazione si adopererà per mantenere la sede della Banca MPS a Siena.

Stando sempre al nuovo Statuto, resta il legame tra Fondazione e istituzioni locali, che è previsto siano soggetti nominanti di sette dei quattordici membri della Deputazione: quattro dal Comune di Siena, due dalla Provincia di Siena, uno dalla Regione Toscana. A questi si aggiungono i rappresentanti dell'Università degli Studi di Siena, dell'Università per Stranieri di Siena e della Curia senese, che designano ciascuna un membro. Le restanti quattro nomine sono distribuite tra Camera di Commercio, mondo del Volontariato e organismi di rilevanza strategica per il territorio di riferimento (impegnati su ambiente, sviluppo e cooperazione) di provenienza anche esterna alla Toscana o straniera.

Il patrimonio in gestione della Fondazione a fine 2015 era di 360 milioni di euro, mentre il patrimonio netto di 520 milioni registrava un calo di 12,2 milioni di euro rispetto al 2014, a causa delle minusvalenze ricavate dalla cessione dell'1% delle azioni di Banca MPS. Considerando il forte calo del valore delle azioni MPS sul mercato nel primo semestre 2016 (al luglio 2016 intorno a 0,30 Euro l'una), è facile ipotizzare che il bilancio 2016 vedrà un ulteriore sensibile riduzione del patrimonio netto.

La Fondazione MPS al momento è parte civile nei processi di Firenze contro Nomura e gli ex vertici di MPS Mussari e Vigni, con una richiesta danni di 300 milioni di euro; non si è invece costituita parte civile nel processo di Milano relativo al derivato Alexandria (da teleborsa.it: "Fondazione MPS, patrimonio in calo a causa delle minusvalenze", del 28 ottobre 2015).

Come testimoniato da Clarich ed Usai si tratta di cause deliberate dalla Depurazione generale e dalla precedente Presidenza Mansi, quindi sostanzialmente ereditate dall'attuale management. Si tratta sia di cause penali che civili. Come confermato dal dott.Usai, la Fondazione MPS si è costituita parte civile nel processo penale nei confronti di una serie di parti e in particolar modo nei confronti degli ex amministrativi di Nomura.

Per quanto riguarda le principali cause in sede civile, riguardano gli advisor per gli aumenti di capitale 2008/2011 (per advisor sono intesi i precedenti management), sia Deputazione generale che la Deputazione amministratrice; sulla questione dei derivati quindi Alessandria. Per quanto riguarda le

¹⁰⁷ it.finance.yahoo.com: "Bankitalia: Visco, rafforzare separazione tra Fondazioni e banche", del 30-5-2014

¹⁰⁸ Corriere della Sera edizione di Firenze: "Roma alla Fondazione MPS: "Togliete la «clausola Siena»", del 27-2-2016

cause relative agli aumenti di capitale 2008/2011 stiamo parlando di cause che hanno importo complessivo piuttosto rilevante, e si troverebbero ad uno stadio processuale veramente molto iniziale.

Per quanto riguarda invece il versante civile nei confronti di Nomura e Deutsche Bank anche qui siamo in una fase veramente iniziale del processo, sono state concluse le fasi dell'istruttoria, quindi il deposito memorie e contromemorie e nei prossimi mesi si andrà di fatto a iniziare la discussione della causa.

Sulla decisione di ricorrere preferibilmente in sede civile che penale, la spiegazione che viene data alla Commissione è che mentre in sede civile la quantificazione del danno di fatto è già predeterminata, in sede penale la quantificazione del danno è tutta ancora da determinare, per cui per un principio di economicità del giudizio, e seguendo i consigli degli affari legali, la Fondazione Mps ha optato per questa strategia processuale.

2 – CONTESTO DEL DISSESTO

La Commissione ritiene che le origini del dissesto di Monte dei Paschi di Siena siano riferite ad una pluralità di fattori. Tra questi la Commissione ritiene di aver identificato i seguenti come principali

- ✓ Contesto senese
- ✓ Groviglio armonioso
- ✓ Management
- ✓ Contesto sovranazionale
- ✓ Organismi di controllo nazionali e sovranazionali

A ciascuno di questi sarà dedicato un paragrafo nel presente capitolo. In premessa tuttavia la Commissione ritiene opportuno definire nell'influenza della politica verso l'Istituto senese un elemento di trasversalità che ha contribuito a ciascuno di tali "origini del dissesto". A tal proposito la Commissione riporta uno scambio domanda risposta tra i commissari e il finanziere Davide Serra, relativamente alla sua diagnosi dei problemi Monte dei Paschi di Siena.

Domanda: Lei ha affermato che Monte dei Paschi di Siena è *"una banca che ha resistito più di 500 anni alle guerre, al Medioevo, alla peste, ma non è riuscita a resistere al partito democratico con D'Alema, Bersani e i suoi amici. Questo è un dato di fatto e la cosa bella è che non lo dico io, ma la Banca Centrale Europea. Anche se tutto questo ha portato a un vero cambiamento: oggi i giochetti non li possono più fare. Il sistema deve essere razionalizzato e i costi andranno tagliati. Questo è solo positivo per l'economia reale"*. In relazione a tale affermazione le chiederei di precisare: sulla base di quali informazioni in suo possesso, incluso il riferimento alla BCE, lei segnala che MPS "non è riuscita a resistere al PD con D'Alema, Bersani e i suoi amici?"

Risposta di Davide Serra: "Le dichiarazioni di cui sopra facevano riferimento a quanto risultato dal Comprehensive Assessment della BCE, da cui emergeva una carenza di capitale della banca sotto stress di € 2.1 miliardi nonostante l'aumento dell'anno prima di € 5 miliardi (di cui € 3 miliardi utilizzati per il rimborso dei Monti Bond). Le responsabilità di un deficit di capitale di tale portata è principalmente del management della banca, che è espressione degli azionisti. Nel caso di MPS, come è noto, le scelte degli azionisti sono state fortemente influenzate dalla politica, in particolare dal PD a quel tempo guidato da D'Alema e Bersani.

Serra D., Risposte alle domande scritte da parte della Commissione d'Inchiesta

2.1 CONTESTO SENESE

La Commissione ha potuto riconoscere nell'evoluzione del legame tra Monte dei Paschi di Siena e il territorio di origine, successiva alla privatizzazione, una anomalia nel panorama italiano che ha contribuito al dissesto.

Lo statuto del Comune di Siena, per un verso, e della Fondazione Monte dei Paschi, dall'altro, definiscono il perimetro in cui si iscrive la cosiddetta "senesità della banca", sentimento che oltre che essere formalizzato nelle istituzioni cittadine, rappresenta un elemento costitutivo e diffuso del contesto socio-culturale di Siena.

Questa componente è stata spesso rivendicata da una parte dei soggetti auditi come elemento fondativo delle fortune dell'istituto bancario nei secoli scorsi, il Monte dei Paschi come "la diciottesima contrada di Siena"¹⁰⁹.

In estrema sintesi, questo legame con il territorio sembra essersi manifestato attraverso tre aspetti principali:

1. Controllo delle istituzioni rispetto alla governance della Banca: l'elemento della senesità della Banca sopravvive nel passaggio da istituto di diritto pubblico a società per azioni, dove il ruolo delle istituzioni locali viene addirittura rafforzato nella nomina dei membri della deputazione generale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, dove il Comune di Siena riesce ad esprimere la metà dei deputati (8 su 16), risultando determinante per la nomina del Presidente della Fondazione;
2. Maggioranza assoluta nella Banca: il mantenimento del 51% delle quote della banca è l'altro assioma che ha tranquillizzato l'opinione pubblica senese rispetto alla riforma Amato/Ciampi, decisamente osteggiata dall'ambiente senese. Questa necessità di mantenere la maggioranza assoluta della banca, può essere, oggi, considerato uno degli elementi di rigidità che ha avuto un ruolo non positivo nelle decisioni che hanno caratterizzato gli anni della crescita di MPS come soggetto aggregante;
3. Ruolo della Fondazione come protagonista della crescita del territorio: i dati riportati nel paragrafo 1.2, ovvero quelli attinenti alla erogazioni sostenute negli anni dalla Fondazione MPS hanno garantito alla provincia di Siena di assumere degli indicatori socio-economici di eccellenza nazionale. E non è un caso che l'articolo del Sole 24 Ore dell'epoca che incorona Siena prima in Italia (è il 2006)¹¹⁰ per quanto riguarda la qualità della vita nelle città italiane inizi proprio con una citazione della Fondazione MPS. Vi è una fase che non può essere trascurata, che ha creato benessere, crescita e ricchezza per la città di Siena per la sua provincia.

Alcuni analisti e osservatori concordano nel ritenere che, in un quadro profondamente mutato delle condizioni del mercato economico finanziario, caratterizzato da fenomeni di forte internazionalità e

¹⁰⁹ "I senesi non si fidavano a perdere il controllo della Fondazione, non si fidavano e avevano parecchia ragione, come vede, perché quando siamo arrivati che invece è successo quello che è successo, guardi che po' po' di disastro è stato provocato?". (Avvocato P.E.Falaschi)

"Il Monte dei Paschi è diventato grande per l'amore che gli hanno portato i senesi (...) una costruzione che secondo me meritava di essere studiata a livello mondiale, una banca come Monte dei Paschi non può stare a Siena, se c'era è perché c'era un motivo straordinario (...) la storia del Monte dei Paschi è proprio stata questa, tolti i senesi dalla banca... (...) era la diciottesima contrada di Siena". (M.Aurigi)

¹¹⁰ "Siena prima in qualità della vita" sul sole 24 Ore del 18 dicembre 2006, reperibile su http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/Economia%20e%20Lavoro/2006/12/qualita_vita2006_181206.shtml?uuid=6bdc67a4-8e72-11db-

globalizzazione, tali aspetti così localistici possano aver frenato, se non condizionato, la possibilità di mettere in atto risposte adeguate della Banca Monte dei Paschi di Siena rispetto alla situazione di crisi in cui si è ritrovata. Un “localismo” che si accentua di fronte ad “un’internazionalizzazione spensierata”, come la definisce Barzanti.

“C’è una polarità malata, un po’ patologica tra un accentuarsi perfino del localismo, che è comprensibile, perché quando uno si vede sfuggire un patrimonio secolare dice “ beh, non portatemelo via tutto, almeno” e, invece, un’internazionalizzazione un po’ spensierata, fatemela aggettivare così, cioè “ beh, ora siamo nei grandi giochi internazionali”, eh, quanto però ci si capiva da parte di chi ci doveva capire in questi grandi giochi? Si riusciva a controllarli? Si riusciva a capire chi c’era dietro o chi c’era davanti o comunque come le dinamiche si sarebbero sviluppate?”¹¹¹.

Se proviamo a trarre indicazioni più generali dalla peculiare conformazione della governance del Monte dei Paschi di Siena ed il suo rapporto con il territorio, la politica e le istituzioni, almeno per quanto emerso dai lavori di questa Commissione, ci troviamo di fronte ad alcuni contributi a nostro avviso utili per comprendere il peso che il contesto in cui vengono prese scelte determinanti per il futuro di Banca e Fondazione Monte dei Paschi di Siena: eccessivo localismo dei vertici che è stato efficacemente definta “autarchia dirigenziale”¹¹², assuefazione del contesto socio-politico di riferimento provocata dalle erogazioni della Fondazione Monte dei Paschi, un tentativo di conservazione dello status quo, almeno fino alla cosiddetta fase della “discontinuità” a cavallo del 2011 e del 2012.

In merito alla qualità ed alla selezione della dirigenza senese Alberto Ferrarese, giornalisti dell'agenzia di stampa Asca e coautore del libro inchiesta “Il codice Salimbeni” ha constatato che:

“i top managers venivano da Siena o comunque erano senesi di adozione, non sempre avevano competenze bancarie specifiche: mi ricordo che lo stesso Mussari ha scritto insieme a altri un libro sui derivati in cui, sostanzialmente, fece un’introduzione politica e iniziava dicendo che lui di derivati non sapeva niente. Essere il Presidente della terza banca italiana e dire di non saper niente dei derivati probabilmente è un problema. E così all’epoca il direttore generale era senese, cioè c’era comunque un tentativo di autarchia dirigenziale che probabilmente ha un po’ limitato le possibilità di quella banca”¹¹³.

Anche Barzanti ha dedicato un passaggio della sua audizione a tale aspetto: “il ceto dirigente non era all’altezza della nuova sfida (...) si cambia tutto, ma non si cambia niente, perché cambiare in Spa significava che anche il ceto dirigente a livello apicale nelle sedi del Consiglio della deputazione, ma anche a livello tecnico doveva essere attrezzato per affrontare quest’ottica radicalmente nuova”.

Rispetto alle erogazioni è facile desumere di come una Fondazione bancaria in grado di elargire quasi due miliardi in pochi anni fosse un elemento di sviluppo del territorio imprescindibile, che abbia creato un notevole consenso attorno al suo ruolo ed alla sua attività. Sempre Ferrarese: “finché il Monte dei Paschi è andato bene e la Fondazione Monte dei Paschi è arrivata a distribuire, mi sembra al tetto massimo 236 milioni di Euro (...) in un anno al territorio, cioè le erogazioni della Fondazione Monte dei Paschi se non sbaglio erano circa il 4%, valevano quattro punti di Pil di Siena: naturalmente erano tutti contenti, era un po’ difficile che Siena si trovasse ad avere da ridire su come era gestita quella banca, fino a che sostanzialmente viveva, appunto, sulle erogazioni e viveva, probabilmente, al di sopra

¹¹¹ Crf Audizione di Barzanti R. .

¹¹² Crf Audizione Ferrarese A.

¹¹³ ibidem.

delle possibilità della città grazie alle erogazioni della banca era un po' complesso che qualcuno si mettesse a dire che la banca era mal gestita"¹¹⁴.

Un altro degli auditi della Commissione, l'attuale sindaco Valentini, sintetizza così il mix letale tra impreparazione dei dirigenti ed il ruolo centrale della Fondazione e della Banca nel territorio di Siena:

“la presunzione era di chi guidava la banca, la cecità era di quelli che stavano all'esterno, che si accontentavano del potere e delle risorse che venivano distribuite, cioè più di 200 incarichi che ruotavano intorno al sistema Monte dei Paschi e fondazione e gli utili che venivano erogati tappavano la bocca e gli occhi di tanti“¹¹⁵.

Più complesso e per certi aspetti decisivo, il terzo elemento, ovvero la difesa del 51%, particolarmente sentito dalla città di Siena. Molti interlocutori (Barzanti ha anche lasciato della documentazione a disposizione di questa Commissione) hanno ricordato di come nella campagna elettorale delle amministrative del 2011 praticamente tutti candidati a sindaco delle principali forze politiche, da Ceccuzzi (Centrosinistra) a Nannini (centrodestra) a Laura Vigni (Sinistra per Siena) avessero un esplicito riferimento nel proprio programma elettorale della difesa del 51% delle quote della Fondazione nella Banca MPS. Questo per sottolineare non soltanto una sensibilità trasversale alle forze politiche rispetto al tema, quanto piuttosto l'enorme rilevanza che il tema del 51% rappresentava per la cittadinanza stessa.

E' altresì interessante notare come per alcuni interlocutori tale dato (51%) avesse invece un valore più simbolico che sostanziale:

“Dai documenti che abbiamo visto, emerge una costante pressione di Banca d'Italia perché il Monte dei Paschi migliori la qualità del capitale. Dall'altra parte emerge una continua resistenza a fare questo e penso per motivi di carattere di controllo della banca, di non voler perdere il controllo della banca. (...) Ci abbiamo sempre pensato e l'abbiamo sempre trovata un pochettino infantile, perché in realtà per controllare il Monte dei Paschi si controllava attraverso l'articolo dello Statuto che vietava a tutti gli azionisti, ad eccezione della fondazione, di votare per più del 4% dei diritti di voto, quindi per controllare il Monte dei Paschi bastava controllare l'assemblea straordinaria, quindi bastava avere il 33,1%, il 51% non serviva a niente, assolutamente a niente, perché a te ti interessa controllare l'assemblea straordinaria in modo che non ti modifichino l'articolo dello Statuto che ti permette di essere l'azionista prevalente e per questo bastava il 33%, il 51 non serviva, insomma“¹¹⁶.

In merito alle conseguenze della difesa del 51% è interessante riportare la sintesi efficace compiuta da un analista economico come il prof. Messori “ (...) ricapitalizzare significava o far scendere la Fondazione di quota proprietaria, perdendo la maggioranza assoluta, o chiedere alla Fondazione un forte sforzo finanziario (...). E questa è la condanna della Fondazione, che, invece di fare un passo indietro, s'indebita per mantenere la maggioranza assoluta. Oramai la palla di neve è diventata una valanga”¹¹⁷.

Se si può, quindi, discutere sulla necessità o meno di mantenere il 51% per mantenere il controllo della Banca, quel che è certo c'è che questo principio ha finito per esporre la Fondazione ad una serie di

¹¹⁴Ibid.

¹¹⁵ Audizione di Bruno Valentini del 24 marzo 2016.

¹¹⁶ Audizione di Pino Mencaroni.

¹¹⁷ “Mps, Messori: Bankitalia ha fatto il suo dovere”, intervista al prof. Marcello Messori rilasciata su Rassegna Sindacale (n.6/14 febbraio 2013)

www.rassegna.it/articoli/mps-messori-bankitalia-ha-fatto-il-suo-dovere

ingenti indebitamenti per sostenere gli aumenti di capitale della Banca che, complice l'andamento della Banca, hanno finito per compromettere il patrimonio della Fondazione.

E qui torna ancora il tema della preparazione della classe dirigente, sempre Ferrarese: "(...) dalle nostre ricerche, e un po' dalle ricerche in generale, è emerso che sostanzialmente la Fondazione Monte dei Paschi l'acquisto di Antonveneta se l'è ritrovato a cose fatte. Che l'azionista di maggioranza lo sappia a cose fatte che hanno acquistato una banca e che deve sborsare un bel po' di soldi - 4 miliardi - su una cosa su cui poi è andata in crisi, probabilmente denota il fatto che anche la classe dirigente della Fondazione forse non era sufficientemente adeguata"¹¹⁸.

Proprio sul 51% uno dei principali protagonisti di quegli anni, l'ex Presidente della Fondazione Mps Gabriello Mancini ha affermato, non senza qualche ragione:

"Ma a quel valore l'intera comunità senese, cittadina e provinciale, attribuivano una valenza strategica. Il dibattito pubblico è stato falsato. Si è cercato di strumentalizzare quello che è avvenuto in fondazione, cercando di polemizzare quando invece andrebbe considerato che il dibattito pubblico è stato influenzato dalla campagna elettorale, prima nazionale, poi più locale. Si è mirato a fare propaganda. Tengo in cassaforte i programmi elettorali del 2011"¹¹⁹.

In ogni caso, la strenua difesa del 51% ha dovuto mostrare il passo ad altre scelte per mettere in salvaguardia quello che rimaneva della Fondazione. Alla fine si è arrivati a quello che Barzanti ha definito con una battuta un po' amara un palindromo al contrario: "(...) questo largo consenso a tenersi aggrappati a questo 51; io un articolo un po' ironico – troppo, forse – ho scritto che dal 51 siamo passati al palindromo con la virgola, all'1, 5, perché ora il numero si è rovesciato e poi c'è stata di mezzo la virgola"¹²⁰.

¹¹⁸ Audizione Ferrarese.

¹¹⁹ "L'addio di Mancini: Fondazione Mps trattata come una municipalizzata", la Repubblica 9 agosto 2013.

¹²⁰ Audizione di Roberto Barzanti del 21 aprile 2016.

2.2 IL GROVIGLIO ARMONIOSO

“(I senesi ndr) Sono stati capaci di creare e mantenere, nel corso dei secoli, il Sistema Siena, quel groviglio armonioso di enti, istituzioni, associazioni, uomini che ha fatto nascere il Monte dei Paschi; il Santa Maria della Scala e poi il policlinico delle Scotte; l’ateneo e l’università per stranieri; che ha sostenuto e sostiene la Mens Sana verso i traguardi nazionali ed europei e il Siena verso la serie A”

Stefano Bisi, 18 maggio 2011

Il sistema senese di relazione tra poteri, pubblici e privati, con al centro banca MPS è stato definito un “groviglio armonioso” da Stefano Bisi, attore partecipante di quanto descritto in qualità di direttore del Corriere di Siena e massone di vertice, dal 2014 Gran Maestro del Grande Oriente d’Italia. Nel precedente paragrafo la Commissione ha affrontato la parte più pubblica e istituzionale di tale “groviglio”, mentre in questo intendiamo esplicitare alcune evidenze, emerse durante le audizioni e raccontate da fonti documentali, capaci di raccontarne la porzione più privata e segreta.

Se infatti la Commissione ha potuto accertare, come molti altri organi di controllo, l’opinabilità o quantomeno il legittimo dubbio sulla ragionevolezza di alcune scelte effettuate dalla banca Monte dei Paschi di Siena o dalla Fondazione omonima - rivelatesi di fatto anti-economiche, disastrose e persino penalmente rilevanti - il carattere stesso della nostra attività istituzionale, con poteri molto contenuti rispetto a quelli dell’autorità giudiziaria o di una Commissione d’Inchiesta Parlamentare, ci ha consentito solo di intuire porzioni dei processi decisionali extra-istituzionali, perlopiù privati e segreti, che hanno condotto a tali scelte. Se quindi la Commissione ritiene di aver potuto riconoscere e, quantomeno parzialmente, elencare gli effetti pubblici del groviglio armonioso, ha solo sommariamente potuto rilevare le cause private.

In altre parole se, come ha ricordato Pierluigi Piccini alla Commissione, un conto è la formalità degli atti, un conto è la sostanza e la sostanza è che “la politica ha deciso le sorti della fondazione e della banca in riunioni che avvenivano fuori dalle istituzioni”¹²¹, come Commissari abbiamo avuto solo un accesso parziale ad informazioni precise e specifiche di tali riunioni e di chi ne faceva parte, ovvero di chi nei fatti e nella sostanza dimostrava di essere “la politica” citata dall’ex Sindaco di Siena, quindi il vero potere decisionale sulle scelte di MPS.

A titolo di esempio la Commissione intende utile citare le risultanze di questa piccola indagine ricostruttiva sulle cause, riferibili a questo piano “misterioso” e non pubblico del groviglio armonioso, cui si legano due effetti storici già identificati nella Relazione come tasselli del dissesto Monte dei Paschi di Siena:

1. La nomina di Giuseppe Mussari a Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena e poi a Presidente della banca omonima
2. L’operazione Antonveneta

CHI HA SCELTO MUSSARI?

Nel 2001, all’età di 39 anni, Giuseppe Mussari fu votato all’unanimità Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena dalla Deputazione Generale dell’ente. L’avvocato originario di Catanzaro, già Presidente delle Camere Penali di Siena nel 1993 a cinque anni dalla laurea, era uno stretto collaboratore

¹²¹ Piccini, P., audizione

di Pierluigi Piccini che lo nominò proprio pochi mesi prima dell'elezione tra gli 8 deputati della Deputazione Generale in quota Comune di Siena.

Sull'elezione di Mussari a Presidente della Fondazione e il suo successivo salto a Presidente della Banca Monte dei Paschi di Siena nel 2006 la Commissione ha potuto raccogliere alcune informazioni rilevanti. Giuseppe Mussari era un iscritto al partito dei Democratici di Sinistra (DS) e poi del Partito Democratico (PD) cui ha elargito in dieci anni 683.500 euro di libere donazioni¹²². Nelle fonti biografiche a disposizione della Commissione, Mussari è indicato come introdotto “negli ambienti che contano” di Siena da Franco Masoni, storico editore di Canale Tre e voce del Palio. La sua riconoscibilità nel contesto senese migliorò sensibilmente quando nel 1998 difese nelle aule di tribunale “alcuni contradaioli dell'Onda contro un'associazione animalista che vuole fermare il Palio dopo la morte del cavallo Penna Bianca”¹²³. Durante il suo secondo mandato di Sindaco di Siena, Pierluigi Piccini inizia ad avvalersi del supporto legale di Mussari per alcune cause intentate dal Comune. Il rapporto con Piccini ebbe tuttavia nell'elezione a Presidente della Fondazione MPS un momento di rottura profonda, perché tale ruolo era ambito dallo stesso Piccini sul quale si abbattè l'indicazione normativa della “circolare Visco” - poi cancellata da una sentenza della Corte Costituzionale - che indicava l'impossibilità di essere nominati a tali cariche per chi ha ricoperto incarichi negli enti nominanti.

In termini ufficiali quindi la nomina di Piccini a Presidente della Fondazione Monte dei Paschi, pur nella curiosità di un'autocandidatura molto caratteristica del contesto senese, fu evitata per scongiurare il commissariamento dell'ente. Ma sulla lettura specifica della nomina di Mussari la Commissione ha rilevato i seguenti pareri discordanti da parte di due protagonisti: Piccini stesso, che lesse nella sua esclusione dal ruolo di Presidente della Fondazione (in favore di Mussari) una mossa di reazione al “suo” rifiuto di chiudere l'operazione BNL, e Maurizio Cenni, Sindaco di Siena dopo il primo. Quest'ultimo infatti, oltre a prendere le distanze dalla nomina di Mussari, ha indicato ai commissari la scelta dell'avvocato al ruolo di Presidente della Fondazione come un modo, maldestro, per ricucire lo strappo con Piccini, scegliendo un suo stretto collaboratore; mentre la nomina 2006 di Mussari a Presidente della banca, secondo Cenni, è da leggersi come modo di sancire l'alleanza tra Margherita e DS: Mussari Presidente della banca e Mancini, legato al gruppo centrista, a capo della Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

La Commissione tiene quindi ad evidenziare che mentre sul piano formale il groviglio armonioso ha “eletto” Mussari tramite una deputazione generale composta da nominati “senza vincolo di mandato” e

¹²² Dati ufficiali della Camera dei Deputati dal 27 febbraio del 2002 al 6 febbraio del 2012. Giuseppe Mussari non è l'unico esponente apicale di MPS ad aver elargito contributi al Partito Democratico, come ricorda Franco Bechis nell'articolo “Mps, i banchieri dovevano pagare al Pd 2 milioni di euro” (Liberio Quotidiano, 23 gennaio 2013) “Alla tesoreria congiunta di Camera e Senato risultano 23 attuali o ex manager del Monte dei Paschi di Siena che hanno versato negli anni oltre 2 milioni di euro al partito oggi guidato da Pier Luigi Bersani. C'è Saverio Carpinelli, presidente di Mps capital service, che ha donato alle federazioni di Siena del partito 176.063 euro. Alessandro Piazzzi, deputato della Fondazione Mps, che ne ha versati pochi meno di 162 mila euro. Riccardo Margheriti, presidente di Mps banca verde, che ha sfiorato i 133 mila euro. Silvano Andriani, ex senatore del Pci e tutt'oggi presidente di Mps Axa e delle due controllate assicurative nel ramo vita e danni, che di euro ne ha versati più di 123 mila. Ha dato il suo obolo costantemente finché la malaria non se l'è portato via ancora giovanissimo nel 2006 anche Stefano Bellavaglia, all'epoca vicepresidente della Banca e di Hopa, la finanziaria di Emilio Gnutti che ebbe un ruolo importante nei progetti di scalate bancarie del 2005. Sopra i 100 mila euro di versamenti anche Marco Spinelli, consigliere di amministrazione di Mps leasing & factoring. L'elenco continua con i benefattori del partito, che sembrano ringraziare per il posticino ottenuto nella grande galassia della banca senese. C'è il presidente del collegio sindacale della Fondazione Mps, Marcello Venturini, che ha versato 72.625 euro. Fabio Borghi, già presidente di Mps gestione crediti, che ha versato 71 mila euro. Moreno Periccioli, attuale consigliere di Banca Antonveneta di nomina Mps, che ha versato 69.400 euro. E poi Antonio Sclavi (già presidente di Mps tenimenti), Aldighiero Fini (oggi presidente di Mps capital service), e un piccolo esercito di consiglieri e sindaci della banca o della fondazione che la controlla ancora saldamente”.

¹²³ Strambi, T., p. 158

tutti parte del territorio senese, sul piano sostanziale la scelta dell'avvocato parrebbe decisa - secondo gli auditi della Commissione - all'interno di dialettiche proprie tra vertici di partito parte del progetto L'Ulivo¹²⁴, in primis i Democratici di Sinistra, con un coinvolgimento diretto di figure nazionali. Pur tuttavia né i luoghi né i nomi e cognomi di queste persone sono state identificate dalla Commissione che ha potuto solo rilevare come non si tratti di presenti in assemblee ufficiali di tali organizzazioni politiche.

In tal senso una serie di fonti stampa stampa, tra le quali qui citiamo Il Fatto Quotidiano, hanno riportato come la nomina di Mussari a Presidente della Banca MPS, se non già l'elezione a Presidente della Fondazione, fu il frutto di accordo ben più largo tra vertici di forze politiche.

"Mussari imposto dalla politica senese prima alla guida della Fondazione Montepaschi e subito dopo al vertice di Rocca Salimbeni. Con il sostegno trasversale di tutti i partiti, compreso Forza Italia che in Toscana poteva contare sulle relazioni di Denis Verdini"

Conti C., *Mps, la condanna del groviglio armonioso tra banca e politica*, Il Fatto Quotidiano 31 ottobre 2014

Su questa lettura da "larghe intese" con il Monte dei Paschi al centro e gli interessi incrociati dei vertici DS e vertici di Forza Italia la Commissione ha potuto unicamente ritrovare alcuni aneddoti di conferma - qui riportiamo il racconto del candidato Sindaco per Siena, sorretto da Liste Civiche, Gabriele Corradi - e l'indicazione documentale del cosiddetto "papello Ceccuzzi-Verdini" dei cui effetti è .

"dentro l'assemblea di Forza Italia (a Siena ndr) parlavano di tutto e gli dissi " scusate, eh, ma vogliamo a Siena fare qualcosa di buono?", dico " ma perché non si attaccano sul Monte dei Paschi? Perché qui, se non si attaccano sul Monte dei Paschi o sull'università, che sta perdendo iscritti e tutto il resto, qui si perde tempo!" e uno, di cui non faccio il nome, mi disse " no, il Monte dei Paschi ha detto Verdini che bisogna lasciar perdere", lì pubblicamente. Io sono uscito da quella riunione e non c'ho più rimesso piede, quindi, per rispondere alla domanda.. no, dico di più: eletto il 17 maggio del 2011, a settembre presento una mozione sull'atto d'indirizzo della Fondazione, Forza Italia vota contro la mia e vota a favore di quella del PD, quindi se volete sapere altro"

Corradi G.

"In un foglio word del 2008, ora al vaglio dei magistrati che indagano su Monte Paschi, i nomi del coordinatore del Pdl Denis Verdini e dell'allora Sindaco di Siena Franco Ceccuzzi del Pd. Il centrosinistra avrebbe concesso spazio dentro la banca e la fondazione in cambio di aiuti a livello nazionale e di una competizione elettorale "annacquata". I diretti interessati smentiscono ogni attribuzione. La garanzia di aiuti da parte del Pdl anche "a livello di governo nazionale per le problematiche relative alla banca e alla fondazione" Monte dei Paschi di Siena in cambio di una poltrona nel cda dell'istituto di credito toscano e della conferma della "presidenza di Antonveneta"¹²⁵ da parte del Pd. Questo il testo dell'accordo che sarebbe stato raggiunto il 12 novembre 2008 tra Denis Verdini e Franco Ceccuzzi, all'epoca, rispettivamente presidente del Credito fiorentino nonché coordinatore nazionale del Pdl l'uno, e sindaco di Siena oggi ricandidato alle prossime amministrative nella città commissariata dal giugno scorso l'altro.

Il documento in word, con il nome dei due in calce (ma senza firma autografa), che il Fatto Quotidiano riporta, è al vaglio degli inquirenti dell'inchiesta sul Monte dei Paschi che stanno tentando di accertarne la veridicità e ieri in merito hanno sentito a Firenze, assieme ai magistrati titolari della vicenda Ccf, Angelo Pollina, ex consigliere regionale Pdl, ex capogruppo in comune a Siena e attuale coordinatore regionale di Fli"

Vecchi D., *Mps, il documento: "Non belligeranza tra Pd e Pdl". Verdini: "Totalmente falso"*, Il Fatto Quotidiano 19 febbraio 2013.

¹²⁴ La coalizione "L'Ulivo" era rappresentata in quel momento dai seguenti partiti politici: DS-PPI-DEM-FdV-PdCI-UDEUR-RI-SDI. La coalizione sosteneva l'ultimo Governo delle maggioranze variabili uscite dalle elezioni 1996 - dopo Prodi I, D'Alema I, D'Alema II - dal 25 aprile 2000 all'11 giugno 2001 l'esecutivo Amato I.

¹²⁵ Effettivamente riconosciuta all'Avv. Pisaneschi che molti auditi hanno segnalato legato a Forza Italia.

Sempre in tale ottica è interessante rilevare come l'elezione di Giuseppe Mussari a Presidente della Fondazione si formalizzi il 31 luglio ad un mese e mezzo dalla fine della XIII legislatura, 11 giugno 2011, e il conseguente inizio della XIVa Legislatura col governo Berlusconi II (Ministro dell'Economia, Giulio Tremonti). Ed in parallelo la successiva nomina dell'avvocato a Presidente di banca Monte dei Paschi di Siena sarà ufficializzata il 29 aprile 2006, giorno successivo dell'avvio della Legislatura XV, col Governo Prodi II.

In estrema sintesi quindi la Commissione ha potuto rilevare come l'elezione di Mussari a Presidente della Fondazione Monte dei Paschi, prima, e la sua nomina a Presidente della banca omonima, dopo, rappresentino il sintomo dell'evoluzione di una dinamica decisionale propria della Prima Repubblica in quelle della Seconda (sempre estranee a spazi e tempi delle Istituzioni) secondo due elementi rilevati dalla Commissione:

- ✓ Il numero dei decisori effettivi, “sostanziali” secondo la definizione di Piccini, sul destino MPS (e su quanto questo si incroci con le sorti delle istituzioni territoriali e non) si restringe, la loro identità diventa sempre meno identificabile al pari dei momenti cruciali dove le scelte di questo “potere” sono definite;
- ✓ In questo contesto decisionale più ristretto iniziano a far valere la propria presenza e il proprio peso figure politiche e non, estranee al contesto senese (es. Verdini) o che avevano in quest'ultimo dei terminali.

"ho fatto parte della Prima Repubblica e le posso testimoniare quale era la prassi all'epoca, prassi che è continuata pari pari con un'unica differenza: che mentre prima le decisioni venivano assunte dagli organi direttivi dei partiti, cioè del Partito Comunista, del Partito Socialista e della Democrazia Cristiana dopo un accordo generale sulle nomine, dopo è proseguita nella stessa maniera, semplicemente con un solo centro decisionale composto da due /tre persone al massimo [...] C'era perlomeno – un centinaio di persone che sapevano come, laddove, come erano stati scelti i nomi, chi li aveva scelti, da dove venivano e chi erano, successivamente questo numero si ridusse a due /tre persone, segnatamente il Presidente Mussari, il Ceccuzzi, l'Onorevole Ceccuzzi, pardon, e il Sindaco pro tempore (Cenni ndr), che per altro normalmente veniva avvisato dopo"

Mazzoni Della Stella (ex Sindaco di Siena e Presidente Vicario MPS).

Secondo il racconto degli ex Sindaci e ex dipendenti, con ruoli apicali, MPS Vittorio Mazzoni Della Stella e Pierluigi Piccini, durante gli anni della Prima Repubblica le decisioni venivano assunte dagli organi direttivi dei partiti (PCI, PSI, DC), quindi per ripeterla con uno degli auditi “c'erano perlomeno un centinaio di persone che sapevano come erano scelti i nomi, chi li aveva scelti, da dove venivano e chi erano”. Successivamente tale numero si sarebbe invece ristretto a tre persone che secondo Mazzoni Della Stella erano Franco Ceccuzzi, Giuseppe Mussari e il Sindaco “pro tempore” con tuttavia un ruolo minore. In tal senso i due auditi hanno potuto dare cognizione alla Commissione di come a cavallo tra fine anni novanta e primi anni duemila avvenne un processo di “fidelizzazione interna (alla banca e alla Fondazione ndr)” ad un partito unico - i Democratici di Sinistra - con le inevitabili conseguenze negative a livello di selezione della classe dirigente.

La Commissione non ha potuto verificare la veridicità del racconto di Della Stella e Piccini, a seguito dei suoi limiti istituzionali e, ad esempio, del diniego a comparire da parte dei principali protagonisti citati (Mussari e Ceccuzzi). Ma in parallelo riteniamo utile evidenziare di aver riconosciuto come, col restringersi dell'assise decisionale - quindi con la riduzione del numero di persone con potere di indirizzo sostanziale - e l'acquiescenza degli organismi preposti ad indicare ufficialmente scelte cruciali

(ad esempio il nome del Presidente della Fondazione o della Banca MPS) eventuali legami trasversali tra le figure coinvolte in tale assise potrebbero aver giocato un ruolo decisivo. Se è indubbio il contributo dell'appartenenza partitica e delle logiche relazionali tra gruppi politici, non meno rilevante sembrerebbe il ruolo della massoneria, il cui esponente di vertice Stefano Bisi definì proprio il "groviglio armonioso". L'indicazione di Giuseppe Mussari come massone in numerosi fonti documentali¹²⁶ e la medesima attribuzione riconosciuta ad altri attori partecipanti di quanto raccontato in questa relazione¹²⁷, unitamente ad alcune testimonianze rese alla Commissione e fonti documentali in suo possesso, indurrebbe a riconoscere un ruolo - attivo o decisivo a seconda degli interpreti e delle scelte- alla massoneria o a suoi esponenti in tali momenti decisionali, estranei al contesto istituzionale. In tal senso l'adesione a tali consessi riservati, ma con orizzonti ben più lunghi del territorio senese o toscano, avrebbero potuto portare, secondo alcuni auditi e fonti documentali, nel groviglio armonioso senese istanze e interessi estranei al territorio.

Ne hanno fornito alla Commissione una descrizione e analisi interessante Paolo Mondani e Raffaele Ascheri¹²⁸.

"Mondani: Il groviglio armonioso era un dato politico evidente, io ricordo di aver intervistato l'attuale gran maestro del Grande Oriente d'Italia, Stefano Bisi: lui fu sincero nel raccontarmi di che si trattava, si trattava di quello che lei ha detto (groviglio tra politica e finanza ndr) [...] Quali partiti? [...] Tutti i partiti o almeno i partiti principali. La destra e la sinistra, i grandi partiti che rappresentano quei mondi e poi le istituzioni locali, financo la chiesa [...]"

Presidente: lo scandalo MPS si lega alla Massoneria?

Mondani: Certo che sì [...] fui colpito dal fatto che Giuseppe Mussari fosse andato in giro per le logge a presentare in un paio di occasioni i libri scritti da Stefano Bisi. [...] Non c'è dubbio che settori e singoli uomini della massoneria ... spesso in passato si è parlato di logge spurie, sciocchezze intellettuali [...] ci sono massoni che esercitano cosa? Il trasferimento di potere dall'ente pubblico a un ente privato e riservato: le decisioni all'interno di questi enti è più semplice prenderle e in molti casi a livello nazionale si è visto quanto queste decisioni passino sopra in particolare alle decisioni pubbliche. [...] C'era un importante esponente nella vicenda dell'aeroporto di Ampugnano che apparteneva alla massoneria e non sembra casuale che lo fosse"

Mondani, P.,

"Da intercettazioni di varie inchieste, ma di dominio pubblico, pubblicate, per esempio, da Franca Selvatici di Repubblica e arrivate anche su Il Fatto Quotidiano e probabilmente anche su altri organi d'informazione, è risaputo che fra gli altri anche Denis Verdini aveva un.. insomma, il numero personale di Mussari e chiedeva soldi a vario titolo [...]."

¹²⁶ A titolo esemplificativo: D'Esposito Fabrizio, Caso Mps, Gioele Magaldi: "Mussari è nella massoneria da molto tempo", Il Fatto Quotidiano, 6 febbraio 2013; Mariotti W., Ecco il "deposto" re di Siena. La seconda vita di Giuseppe Mussari, Corriere della Sera, 8 gennaio 2014.

¹²⁷ Sono attori richiamati nei vari eventi causa del dissesto del Monte dei Paschi di Siena, vedi capitolo 2, figure di tale contesto (Massimo D'Alema, Mario Draghi, Mario Monti, Fabrizio Saccomanni, Pier Carlo Padoan, Ignazio Visco, Vittorio Grilli, Giorgio Napolitano, Enrico Letta Emilio Botin) indicate in tal senso da Magaldi G., Massoni, società a responsabilità illimitata, Chiarelettere, 2014 p. 448-449. Ad oggi le considerazioni dell'autore non risultano smentite dai citati.

¹²⁸ Ascheri ha chiarito alla Commissione anche l'azione di supporto mediatico fornita dall'esponente di vertice della massoneria Stefano Bisi - nella sua caratteristica di Direttore del Corriere di Siena - a tutta l'azione della gestione Mussari. "In tutti i passaggi decisivi che ci sono stati a partire da quel novembre del 2007, il momento, come sapete, dell'acquisizione di Antonveneta.. in tutti i passaggi, dicevo, dal novembre del 2007 in avanti, quindi Antonveneta, poi gli aumenti di capitale del 2008 e del 2011 in modo specifico e via dicendo, c'è stata sempre, da parte dell'informazione locale, una.. un completo allineamento su quelli che erano i desiderata di Mussari, Vigni e poi anche di chi è venuto dopo. Questo dipende da una situazione che più volte ho cercato di stigmatizzare, per cui a Siena di fatto in questi anni non è esistita una stampa non dico completamente libera, perché forse completamente libero non è mai nessuno, però non è mai esistita una stampa neanche capace di porre qualche domanda, ecco, diciamo così. E quindi, senza il ruolo attivo, concreto e dinamico della stampa locale - sto parlando dei fogli Il Corriere di Siena, appunto diretto dal prima citato Stefano Bisi e della stessa Nazione, di proprietà Monti /Riffeser, come sapete meglio di me, che indubbiamente ha dei ...(intervento fuori microfono) sì" Ascheri R., p.3

In occasioni pubbliche ufficiali legate al Grande Oriente d'Italia sono stati presenti – parlo di conferenze e di incontri pubblici. Sono stati presenti – i massimi rappresentanti politici, appunto, per esempio l'allora Deputato e poi Sindaco PD Franco Ceccuzzi e lo stesso Mussari, che intorno al 2007/2008 aveva fatto praticamente una tournée con tre o quattro presenze nello spazio di un anno in incontri pubblici della massoneria [...].

Prendiamo un esempio dallo sport, ora naufragato anche quello per problemi giudiziari, bancarotta fraudolenta, ma la Men Sana Basket aveva come dominus Ferdinando Minucci, Ferdinando Minucci - molto legato a Bisi, molto legato a Mussari, Ferdinando Minucci – due anni fa diventa Presidente della Federazione Italiana Pallacanestro. La cosa dura pochi mesi, perché poi viene arrestato. Lo stesso Bisi, appunto, dopo anni di militanza massonica non, appunto, nascosta, come dicevo, nell'aprile del 2015 diventa – l'abbiamo detto – grande maestro del Grande Oriente d'Italia, quindi questi tre personaggi – e poi potremmo fare altri esempi minori – sono coloro che hanno utilizzato il sistema Siena e i finanziamenti, quindi, che in qualche modo arrivavano dall'ambito che potete ben immaginare, per arrivare poi a delle vette di potere nazionale, quindi il percorso era da Siena, tramite MPS, in modo diretto o indiretto fino a Roma. La cosa è riuscita per tutti e tre: Mussari prima, Minucci dopo, Bisi in un terzo momento, per ora è rimasto.. con le difficoltà che dicevamo prima e con l'accusa, appunto, di ricettazione è rimasto, diciamo, in piedi solo il Bisi"

Ascheri R.

Chi scelse quindi Mussari come Presidente della Fondazione Monte dei Paschi? Alla luce di quanto riferito la Commissione ritiene che se da un punto di vista formale la scelta si deve indiscutibilmente ad una votazione unanime operata dai Deputati della Deputazione Generale dell'ente (nominati per più della metà dall'allora Sindaco di Siena, per una parte residuale dalla Provincia di Siena, da Regione Toscana, Curia arcivescovile e Università degli studi di Siena), da un punto di vista per alcuni "sostanziale" tale scelta parrebbe il frutto di una mediazione extra-istituzionale tra esponenti di partito di maggioranza e minoranza parlamentare e locale - con un maggior peso da parte dei Democratici di Sinistra - e presumibilmente appartenenti più o meno riconosciuti a circoli riservati, quali le logge massoniche.

Chi invece decise che il Presidente della Fondazione MPS dovesse diventare nel 2006 Presidente della banca Monte dei Paschi di Siena? Anche in questo caso mentre formalmente Giuseppe Mussari fu eletto dall'Assemblea dei Soci del 29 aprile 2006, da un punto di vista sostanziale la Commissione sente di condividere l'idea che tale nomina si debba inquadrare quale risultato di una valutazione simile a quella sovracitata per la scelta del 2001, aggiornata forse in un nuovo equilibrio di forze. La Commissione ha infatti letto con una certa attenzione la seguente dichiarazione di Cesare Geronzi a Il Foglio

"Ma perché è deflagrata la storia di Mps?" "Perché il groviglio armonioso non era più così armonioso". Ed ecco la scena: "Mussari, che era amico di Tremonti, decide di trasformare la banca. Vuole farla più grande, vuole acquisire Antonveneta, e vuole farlo senza discutere con il portatore del comando azionario, cioè con la Fondazione", che al suo interno è composta essenzialmente da uomini vicini al Pd, non solo senese ma nazionale (area D'Alema). "C'è dunque un amministratore aggressivo", e legato a Tremonti, "che fa un investimento senza domandare se la capacità della Fondazione lo consente. E c'è poi una Fondazione, a controllo politico, che messa di fronte al fatto compiuto ha preferito indebitarsi piuttosto che scendere sotto la quota del 51 per cento nell'azionariato della banca. Potevano rompere con Mussari o vendere un po', fare cassa, e usare quei soldi per Antonveneta. Ma hanno preferito fare debiti per non perdere il controllo sull'istituto bancario. Le fondazioni sono diventate dei commercianti di potere, fanno investimenti anche su altre banche che non sono la loro. Perché la Fondazione Mps ha una quota di Mediobanca? Cosa c'entra con i suoi compiti statutarî? E' una violazione dello spirito della legge Amato-Ciampi, che voleva allentare i legami tra banche e politica. Legami che invece si sono rafforzati. L'operazione Mps si è definita alla fine del 2007 e già cominciava ad avvitarsi la crisi internazionale. Nel 2008 arrivano le autorizzazioni del ministero del Tesoro: va tutto bene, indebitatevi pure. A proposito, chi era il ministro nel 2008?". Tremonti. "E' chiaro che questa storia denuncia un problema serio. Mussari poi è diventato il presidente dell'Abi. Ricordo il suo intervento alla Giornata del risparmio, era rivolto a magnificare il ministro dell'Economia. E' stato disdicevole. Un rapporto, diciamo così, strano. Ci vuole distanza tra controllori e controllati".

Merlo, S., *Il "groviglio armonioso" che ha soffocato Mps* decrittato da Geronzi, 2 febbraio 2013

È importante sottolineare che benché sul piano penale le azioni compiute dai singoli siano responsabilità personali e come tali perseguite se illecite, resta compito della politica definire le responsabilità collettive o di sistema legate ad una crisi nel tentativo di evitarle in futuro. A prescindere dall'idea che Mussari fu una scelta sbagliata, i comportamenti tenuti dall'ex Presidente di MPS nell'esercizio del suo mandato potrebbero essere riferibili all'influenza nei suoi riguardi di chi ne decise la nomina apicale in Fondazione prima e banca poi o da altri tipi di forze di indirizzo che, sfruttando l'occasione di avere un proprio uomo in tali ruoli apicali influenzarono verso un proprio tornaconto personale o sistemico la sua azione¹²⁹. La Commissione non ha potuto approfondire compiutamente questo aspetto, per i già citati limiti della sua azione istituzionale, ma ritiene interessante il seguente passaggio del libro "Siena Brucia" di Davide Allegranti dove l'autore riporta un passaggio dell'informativa dei Carabinieri di Siena, agli atti di un'inchiesta della Procura di Siena sull'affidamento del ristorante Millevini dell'Enoteca Italiana, dove emergono le risultanze di alcune intercettazioni che videro coinvolti Giuseppe Mussari e Franco Ceccuzzi

"L'autonominazione a presidente della Banca avviene con solide coperture politiche, come spiega anche Gabriello Mancini, il suo successore alla guida della Fondazione, negli interrogatori con i pm senesi nell'inchiesta su Antonveneta. "Il passaggio di Mussari alla Banca - dice Mancini - fu fortemente voluto dai Ds e dalle istituzioni locali per dare un segnale sulla governance della Banca e sul ruolo della Fondazione all'interno dell'Istituto" [...] **Il rapporto inscindibile fra vertici del partito e vertici della Banca**, sottolineato ancora, se ci fosse qualche dubbio, dalle carte dell'inchiesta su Antonveneta "Le intercettazioni de quibus avevano messo in evidenza come in quel periodo [prima della candidatura di Ceccuzzi a Sindaco di Siena] **l'avvocato Giuseppe Mussari, espressione dell'anima diessina del Partito Democratico, si confrontasse pressoché quotidianamente sui temi politici nazionali e locali ed in particolare quindi sulle decisioni da assumere in seno alla banca da egli presieduta, con i conseguenti riverberi sulle amministrazioni e le imprese ad essa collegate, con l'onorevole Franco Ceccuzzi**. Le stesse intercettazioni avevano messo in luce come gli argomenti cardinali delle conversazioni tra il Presidente della Banca Mps e l'onorevole del Partito Democratico fossero il difficile equilibrio tra le due anime del partito, quella di loro riferimento e quella minoritaria di provenienza diellina, soprattutto in relazione alle nomine, e la candidatura a sindaco di Siena proprio del Ceccuzzi alle elezioni del 2011"

Allegranti D., Siena Brucia, Laterza 2015, p. (grassetto nostro)

CHI HA SCELTO BANCA ANTONVENETA?

La quasi totalità delle audizioni e delle fonti documentali a disposizione della Commissione hanno identificato nell'operazione Antonveneta il sintomo più evidente della degenerazione dell'istituto senese. Come già evidenziato nel paragrafo dedicato alla vicenda, alcuni elementi critici di questa acquisizione, per la loro natura eclatante, hanno indotto la magistratura, una parte importante del giornalismo d'inchiesta italiano, alcune forze politiche e anche questa Commissione ad indagare su di essi.

In tal senso la Commissione, nei limiti delle sue possibilità conoscitive, ha potuto acquisire alcune informazioni in merito alle origini di tre di questi:

- ✓ Il carattere sistemico dell'acquisizione
- ✓ La plusvalenza assicurata al Banco Santander rispetto all'acquisto realizzato pochi mesi prima e il ruolo della finanza cattolica
- ✓ La scelta di Andrea Pisaneschi, quale primo presidente di Antonveneta

Come segnalato alla Commissione da uno dei pochi "difensori" dell'operazione Antonveneta ascoltati in audizione, Giorgio Olivato, l'acquisto della banca del nord-est dovrebbe essere letto nella sua

¹²⁹ Questo aspetto sarà affrontato nel seguente sottoparagrafo "Chi decise Antonveneta?"

pianificazione e nel suo sviluppo in ottica “sistemica”, secondo un interesse nazionale, quindi con il coinvolgimento indiretto anche degli organismi di controllo Banca d'Italia, Consob e Ministero dell'Economia e delle Finanze (ex Ministero del Tesoro, controllore delle Fondazioni).

Il carattere sistemico coinvolge quindi sia attori istituzionali - citati da Olivato e compartecipi dell'operazione sul piano di autorizzazioni (Banca d'Italia), mancate segnalazioni (Consob) e supporto (es. Ministero dell'Economia con i Tremonti Bond) - sia, poiché l'operazione fu chiusa “in 48 ore con tre telefonate neanche un incontro faccia a faccia”¹³⁰ e vide la partecipazione di advisor per MPS già nelle fasi preliminari all'acquisto di Santander da Abn Amro, di attori privati legati a determinati ambiti di riferimento. Se quindi le istituzioni, pubblicamente, spingevano perché Siena si ingrandisse attraverso acquisizioni e operarono in sostegno di tale obiettivo, per contro da quanto noto alla Commissione gli attori privati esercitarono un ruolo cruciale nel definire termini e tempi di questa operazione. A tal riferimento riteniamo utile citare alcuni rilievi forniti alla Commissione da fonti testimoniali e documentali.

Due spunti forniti alla Commissione in audizione da Pierluigi Piccini, che riprendono analisi già emerse a livello locale ed espresse pubblicamente dal Movimento 5 Stelle Siena:

- ✓ il rapporto tra l'operazione “San Paolo Imi - Banca Intesa” e l'acquisizione Antonveneta. La prima portò tra l'estate 2006 e il gennaio 2007 l'unione tra i due istituti di credito (San Paolo Imi e Banca Intesa) con la creazione di Intesa San Paolo e l'allora Presidente Botin - vertice di Banco Santander e figura riferita da fonti documentali e testimoniali come esponente della finanza cattolica (anche per il suo legame con l'organizzazione Opus Dei) – perse in tale operazione 8 miliardi di euro senza protestare per poi ottenere con l'operazione Antonveneta, nel 2008, 9 miliardi di euro con una notevole plusvalenza già segnalata in questo capitolo.
- ✓ Il fatto che Giuseppe Mussari fu confermato come Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) nel 2012, dopo i due anni di mandato precedenti, con voto unanime che coinvolse anche Intesa San Paolo, dopo una breve pausa di riflessione¹³¹

Il racconto di Gabriele Corradi in merito alla lettera sul successo dell'operazione Antonveneta vantato da Emilio Botin con i suoi azionisti.

"C'è la lettera che Botin allora Presidente del Santander scrisse agli azionisti dopo aver dato questa sola al Monte dei Paschi e la lettera diceva [...] Cari azionisti, avevamo comprato una banca e ci siamo accorti che era una ciofeca, una cosa che non valeva niente, non sapevamo come fare a pagarla, perché dovevamo finirla di pagare, dovevamo fare un aumento di capitale che avrebbe richiesto grossi sacrifici, abbiamo trovato il Monte dei Paschi che ci ha dato 3 miliardi in più di quello che l'avevamo pagata senza Interbanca" [...] e quindi siamo usciti brillantemente e con questi soldi ci compreremo una banca in Brasile" [...]"Esiste un documento del marzo 2007 dove la Banca d'Italia, in un tomo di una ventina di pagine, fa un'ispezione all'Antonveneta e praticamente gli dice "o chiudete o vi fate comprare da qualcuno perché voi non potete andare avanti da soli" [...] dopo sei mesi senza colpo ferire Mussari annuncia l'acquisto dell'Antonveneta per 9,7 miliardi senza considerare tutto quello che c'era dietro [...]. perché io ho contestato i bilanci? Se lei va a vedere i bilanci al 30 giugno 2008 anno della fusione per incorporazione della Banca Antonveneta in MPS ancora tutti i pagamenti non erano stati fatti: se lei va a vedere il contenzioso del gruppo MPS ammontava a 3 miliardi virgola 6 [...] Fatta la fusione con Antonveneta il contenzioso schizza a 6 miliardi [...] Mussari esce con una dichiarazione sui giornali che potete vedere "l'anno prossimo Antonveneta ci

¹³⁰ Aurigi M., p. 11 - in citazione del verbale S.I.T. di Emilio Botin, Presidente del Banco Santander, ai magistrati inquirenti nell'inchiesta Antonveneta

¹³¹http://www.repubblica.it/economia/finanza/2012/06/20/news/mussari_confermato_all_abi_presidente_altri_due_anni_-37565170/

porterà 800 mln di utile" allora voi capite che uno come Mancini che faceva il ragioniere all'ASL e che purtroppo per la spartizione della politica è diventato Presidente della più importante Fondazione d'Italia io gli voglio anche bene, ma lui non era in grado di capire cosa stava succedendo lì dentro, però c'è anche da dire un'altra cosa: che la Fondazione tutti gli atti della Fondazione erano soggetti all'autorizzazione da parte del Ministero del Tesoro, allora voi capite bene che la cosa qui si allarga perché qui c'è di mezzo Banca d'Italia, Tesoro ... Botin aveva minacciato il fallimento della Banca Antonveneta e siccome non se lo potevano permettere all'epoca di far fallire una banca è venuto fuori dal cilindro il MPS"

Corradi G.

Alcuni fili tra l'operazione, i suoi protagonisti, la finanza cattolica e i principali attori privati sistemici del mondo finanziario.

"il Presidente del Monte dei Paschi Mussari una volta praticamente cacciato dal Monte dei Paschi e era ancora Presidente dell'Associazione Bancaria italiana, si parlò sui giornali come futuro Presidente dello Ior, il Banco Santander è data per Banca dell'Opus Dei spagnola, la Mansi presidentessa della Fondazione va a cercarsi acquirenti per delle azioni del Monte dei Paschi in Sud America, da due finanziarie sud americane in ambito cattolico, ora se sono criminali le finanziarie nord americane potete immaginarvi quante saranno criminali quelle.. pure insieme alla Fondazione hanno fatto un sindacato di partecipazione all'amministrazione del Monte dei Paschi pari al 10%, quindi pesano loro insieme al 10%, non ho idea di cosa, non ho la più pallida idea, ho solo la preoccupazione perché sarebbe spaventoso che in questo mondo o in questo paese si muovano potenze misteriose in grado di fare esplodere cose"

Aurigi M., audizione

*"Lo scandalo Mps diventa sempre più bipartisan. L'attenzione della Procura di Siena, rivela oggi il Corriere della Sera, si concentra su **Andrea Pisaneschi, nel 2007 consigliere d'amministrazione in quota Forza Italia, poi nominato presidente di Banca Antonveneta** subito dopo la contestata acquisizione finita nel mirino degli investigatori. Pisaneschi, avvocato fiorentino di origini senesi, è rimasto in sella dal 23 giugno 2008 al luglio del 2011, quando è stato costretto a dimettersi – anche su richiesta del Pd – perché coinvolto nel dissesto della Banca di Credito Cooperativo di Denis Verdini, uno dei coordinatori del Pdl.*

*E solo ieri Beppe Grillo ricordava nel suo blog che un altro esponente di primo piano del Pdl, **Gianni Letta, era stato appena nominato consulente italiano di Goldman Sachs quando la società americana divenne advisor di Mps nell'acquisizione della stessa Antonveneta.** Il leader del Movimento 5 Stelle ha rilanciato la domanda sollevata da diversi blogger specializzati in questioni di finanza, in particolare Sergio Di Cori Modigliani: "Come mai, non essendo l'on. Gianni Letta né un esperto di sistemi bancari, né un esperto in tecnica bancaria, né un banchiere, né ufficialmente parte in causa, è stato scelto per tale delicato lavoro che presuppone una corposa e specifica competenza tecnica?"*

RQuotidiano, Mps, scandalo bipartisan. Il ruolo di Pisaneschi, uomo di Forza Italia in cda, Il Fatto Quotidiano, 2 febbraio 2013

"se lei ha visto i bonifici che sono partiti dal Monte dei Paschi di Siena verso Santander e non solo Santander, ma diciamo fondamentalmente Santander, erano bonifici la cui tracciabilità per attività giudiziaria del reparto valutario della Guardia di Finanza sarebbe stata complicatissima. [...] Posto che questo (accertamento ndr) non è stato fatto e ognuno può tirare delle conclusioni, penso che la ragione fondamentale sia stata questa, cioè la difficoltà concreta di tracciare quella quantità sterminata di miliardi di euro. [...] "(Borghi ndr) vuole rimandare alla questione della supposta maxi tangente che dovrebbe essere volata sulla questione Antonveneta, sulla quale non ci sono mai stati rilievi ufficiali [...] percettivamente come giornalisti avevamo ben chiaro che una massa di denaro di quelle proporzioni poteva mettere in moto un meccanismo di quel tipo. [...] Le vicende sono maturate tra l'estate e l'autunno del 2007 e l'indagine è iniziata nel 2011, i Pubblici Ministeri ovviamente non potevano avere a che fare - tanto per dirne una - con le intercettazioni telefoniche, potevano contare solo su testimonianze e documenti: è complicato trovare la traccia di una tangente su un documento, esattamente come è complicato trovare la traccia di una tangente in una testimonianza"

Mondani, audizione

"BORGHI: Nella sua inchiesta ci sono due interventi anonimi: sto parlando del caso David Rossi, nell'ultima. Il primo diceva che David Rossi aveva ufficio al Ministero dell'Interno e l'altro, invece, era un monsignore, credo, o qualcosa del genere che riferiva di quanto Mussari e Rossi andassero spesso al Vaticano perché avevano conti allo IOR [...]"

MONDANI: Quel signore ci dice due cose: ci dice che David Rossi aveva una relazione di lavoro con il suo Presidente Giuseppe Mussari, tale per cui Mussari lo invia da solo a Arcore a una cena con Silvio Berlusconi alla quale è presente l'onorevole Santanchè [...]. Per la parte che riguarda il Ministero [...] non vi nego che quando il testimone e quando altri testimoni ci raccontarono dell'attività di David Rossi o comunque dell'attenzione di David Rossi presso il Ministero degli Interni io stesso

stentai a crederci perché mi domandavo: ma cosa ci fa il capo della comunicazione del Monte dei Paschi di Siena al Ministero degli Interni? [...] c'era in atto una partita immobiliare tra il Monte dei Paschi di Siena e il Ministero degli Interni, partita immobiliare per un complesso enorme che sta di fronte agli studi di Cinecittà a Roma. [...] Per la parte che riguarda il monsignore, su questo ho ricevuto una querela da parte di Giuseppe Mussari, primo; secondo, i nostri avvocati hanno presentato documentazione a suffragio di questa vicenda, dicendo che la Procura di Siena da quello che mi risulta stava decidendo o ha già deciso di fare rogatoria internazionale presso il Vaticano; sulla specifica vicenda IOR / MPS [...] iniziò con un articolo che feci su Il Corriere della Sera del 2013¹³²”.

La Commissione non ha potuto definire chi e quanto del groviglio armonioso senese fosse riferibile a quella finanza cattolica citata come soggetto “vincitore” dell’operazione Antonveneta. È tuttavia indispensabile accertare questa parte misteriosa della vicenda che, al pari della morte di David Rossi (descritta di seguito), è compito della comunità italiana - ed in particolare dei suoi organi inquirenti - riuscire a ricostruire e raccontare.

A tal proposito riportiamo lo stralcio integrale di un passaggio, già accennato in precedenza, della puntata di Report andata in onda il 23/11/2014 e intitolata “Il monte dei misteri”¹³³

PAOLO MONDANI FUORI CAMPO: Tutti sapevano che Antonveneta era un bidone, eppure Giuseppe Mussari la compra dal Banco Santander di Emilio Botin e ci fa carriera sopra. Pochi anni dopo, anche grazie a Tremonti, viene candidato alla presidenza dello Ior, la banca del Papa. Un monsignore che lavora nelle finanze vaticane racconta la sua versione dei fatti.

MONSIGNORE: Mussari sapeva che era un rischio, ma voleva accrescere il suo potere. E per farlo, doveva fare un favore alla curia e a Emilio Botin, il banchiere dell’Opus Dei, che doveva a tutti i costi liberarsi da Antonveneta perché troppo costosa. Lo Ior venne coinvolto direttamente nell’affare.

PAOLO MONDANI: E come viene coinvolto?

MONSIGNORE: I Dirigenti dello Ior organizzarono incontri qui in Vaticano, i convenuti decisero di aprire 4 conti presso lo Ior, intestati ad altrettanti enti religiosi.

PAOLO MONDANI: E questi 4 conti coperti corrispondevano ad altrettante persone fisiche?

MONSIGNORE: Sì, esatto, e tra loro c’erano esponenti di Montepaschi.

PAOLO MONDANI: E a che sono serviti questi conti?

MONSIGNORE: Sono serviti a far transitare una parte del denaro dell’operazione, rendendola non tracciabile.

PAOLO MONDANI: Sono diventati la tangente per qualcuno?

MONSIGNORE: Beh, anch’io lo immagino.

PAOLO MONDANI: E quei soldi oggi, ora, dove sono?

MONSIGNORE: Una parte sta dentro il Vaticano, non dimentichi mai che lo Ior ci ha guadagnato.

PAOLO MONDANI: E Giuseppe Mussari era accompagnato da qualcuno in quegli incontri, lei se lo ricorda?

MONSIGNORE: Veniva con David Rossi, il povero ragazzo, scomparso tragicamente.

PAOLO MONDANI: E David Rossi conosceva qualcuno allo Ior?

MONSIGNORE: Conosceva il direttore Cipriani, tra loro parlavano spesso.

In tal senso la Commissione ritiene utile riportare la richiesta di ADUSBEP di riapertura di nuove indagini:

“Adusbef auspica che anche le Procure di Roma e Genova, riaprano il fascicolo sull’omessa vigilanza delle distratte autorità di controllo, che dettero il nulla osta all’affare Santander-Mps, annunciato l’8 novembre 2007, per scoprire – come racconta un articolo di Lettera 43 del 1 febbraio 2013 dal titolo: “Santander cedette Antonveneta a Monte Paschi prima di acquisirla”¹³⁴, che nella realtà la banca spagnola non aveva ancora comprato Antonveneta e mai la comprò davvero, se non per qualche ora e senza versare nulla, non avendo mai pagato un centesimo, essendosi impegnata con Abn a cedere così alla più antica banca

¹³² Paolo Mondani fu ascoltato dalla Procura di Roma a seguito dell’articolo dove citava le rivelazioni di un testimone, dipendente del vaticano, riguardanti lo svolgimento presso lo IOR (banca del Vaticano) di “importanti e delicate riunioni per la costruzione dell’operazione Antonveneta”. Il Vaticano ha sempre smentito sia la notizia delle riunioni sia dei 4 conti corrente legati ai vertici MPS citati nel medesimo contributo del giornalista offerto al Corriere della Sera.

¹³³ http://www.rai.it/dl/docs/1416772775529il_monte_dei_misteri_report_pdf.pdf

¹³⁴ http://www.lettera43.it/economia/finanza/santander-credette-antonveneta-a-monte-paschi-prima-di-acquisirla_4367582204.htm

di Rocca Salimbeni, qualcosa che ancora non era suo. ADUSBEF presenta, Il 27 novembre 2014, in tre esposti denunce consegnate alle Procure della Repubblica di Siena, dove si era appena insediato il nuovo procuratore capo Salvatore Vitello; Genova competente sui giudici di Siena; Roma, procura capitolina che ha la potestà di indagare sullo IOR (Istituto per le Opere di Religione) e su Bankitalia, Adusbef aveva chiesto di riaprire le indagini sullo strano 'suicidio' di David Rossi e sulle evidenti omissioni nelle indagini sul MPS."

Adusbef, www.adusbef.it/Consultazione.asp?id=9664

MORTE DI DAVID ROSSI

Il 6 marzo del 2013, David Rossi, capo della comunicazione del Monte dei Paschi di Siena da più di un decennio, descritto come il braccio destro dell'ex presidente Mussari, riconfermato dal consiglio di amministrazione presieduto da Viola, muore sul selciato del vicolo di monte Pio, sotto la finestra del suo ufficio a Rocca Salimbeni, sede della famosa banca senese. «L'inchiesta, aperta contro ignoti per istigazione al suicidio, era inizialmente stata affidata al pubblico ministero Nicola Marini, magistrato di turno la sera di mercoledì 6 marzo. Gli sviluppi l'hanno intrecciata all'indagine "madre" sul Monte dei Paschi di Siena e a quella per insider trading, ed è divenuta di competenza anche di uno degli altri inquirenti, Aldo Natalini, titolare degli altri fascicoli unitamente ai PM Antonino Nastasi e Giuseppe Grosso» L'indagine come da richiesta dei Pubblici Ministeri, a seguito di opposizione venne però archiviata il 5 marzo 2014 dal giudice per le indagini preliminari Monica Gaggelli come suicidio, giudice che nelle motivazioni scriveva "Nessun punto oscuro può ritenersi sussistere e nessun dubbio" sulla morte di David Rossi. Lo stesso giudice Gaggelli che nel maggio 2014 trasferì l'inchiesta sull'acquisizione di Antonveneta, a Milano, «per competenza territoriale accogliendo un'istanza presentata da alcuni avvocati dei 9 imputati, 8 persone fisiche e la banca Jp Morgan». I magistrati Natalini e Marini, i primi di novembre decisero di archiviare anche la richiesta di riapertura delle indagini inoltrata dai legali della vedova Rossi.

Chi era David Rossi?

(...) David Rossi, nato a Siena nel giugno 1961, laureato in storia dell'arte, era il braccio destro di Giuseppe Mussari quando lui era alla presidenza della banca senese. Descritto come un ottimo professionista della comunicazione, esperto nei rapporti con i media, Rossi ha sempre avuto uno stretto legame di amicizia con Mussari. Insieme, infatti, lavorano, negli anni Novanta, per il sindaco di Siena Piccini: Mussari aveva il compito di tenere i rapporti tra l'amministrazione comunale e l'allora partito dominante, il Pds, mentre Rossi si occupava dei contatti con i giornali e le tv locali e nazionali. Quando Mussari entra in Fondazione Mps porta con sé anche Rossi che, nel 2006, passa a Mps, quando l'amico ne diviene presidente. Rossi ricopre il ruolo di capo area comunicazione, assunto in pianta stabile dalla banca, e gli viene affidato un mega ufficio a Rocca Salimbeni. Una curiosità: fino al 2006 l'istituto di credito, per la comunicazione, si era affidato ad esterni con contratto a tempo determinato» (20 febbraio 2013, Gazzetta Mantovana pubblica on-line, articolo «Inchiesta Mps, a Siena perquisiti uffici e case di Mussari e Rossi»);

Inizio 2013.

La morte di David Rossi, avvenne in un momento a dir poco concitato per il Monte dei Paschi di Siena. Tra il 2007 e il 2008 si "perfezionò" l'operazione Antonveneta, ovvero l'acquisizione della banca dal gruppo dopo che Santander ne divenne proprietaria grazie a un'OPA lanciata insieme a RBS e Fortis su Amro Bank. Tra i termini dell'OPA venne stabilito che il pagamento sarebbe dovuto avvenire l'anno successivo. Non sarebbe potuto essere altrimenti visto che Santander non era in possesso dei 20

miliardi di euro necessari per ottemperare ai costi dell'OPA su AMRO Bank per cui MPS arrivò in soccorso acquistando il capitale Antonveneta pur non avendo a sua volta i 10,3 miliardi di euro necessari. Sulla stranezza dell'operazione incide anche il fatto che, prima dell'acquisizione da parte di Mps, i titoli azionari di Antonveneta valevano 6,6 miliardi, (altre valutazioni li davano addirittura a 3 miliardi di Euro), ciò nonostante MPS li comprò proprio da Santander, per la cifra di 10,3 miliardi. L'operazione comportò anche altre emissioni di prestiti obbligazionari che portarono a 16 miliardi, per il gruppo senese, il costo della transazione e un guadagno di diversi miliardi di euro per Santander, senza che lo stesso avesse mai in realtà anticipato un centesimo.

Bankitalia, approvò l'acquisizione di Antonveneta e nell'ispezione a MPS nel 2010 riscontrò delle irregolarità contabili. Solo a ottobre 2012, dopo la cacciata del precedente CdA, venne resa nota al pubblico l'esistenza del contratto derivato Alexandria, stipulato con Nomura, al quale si poterono ricondurre le irregolarità contabili del 2010. Il derivato venne sottoscritto quando a capo della Banca d'Italia vi era il Governatore Mario Draghi e a Capo della Vigilanza, Anna Maria Tarantola. Il derivato, costruito per dissimulare delle perdite in bilancio e quindi probabilmente viziato da nullità, impattò nei bilanci di MPS fino a 4 miliardi di euro e rese di fatto falsi i bilanci della banca fino al 2015 compreso. Da ciò ne scaturì un processo penale a carico degli ex manager Mussari, Vigni Baldassarri (MPS), Sayeed e Ricci (Nomura);

Anni dopo la BCE, presieduta dallo stesso Mario Draghi, invece di evidenziare la presunta quanto ovvia nullità del derivato ne impose a Montepaschi la chiusura, in perdita. Oltre a questi problemi, risulta da fonti giornalistiche che David Rossi si occupò anche di Siena Calcio e Mens Sana Basket; società che fallirono nonostante il percepimento di 50 milioni di euro all'anno di sponsorizzazioni. Sembra che lo stesso David Rossi svolgesse attività legate alla gestione dell'immenso patrimonio immobiliare della banca senese (in buona parte gestito della Sansedoni SpA, per il 67% di proprietà della Fondazione MPS, ora pesantemente in perdita) oggetto di strane compravendite e investimenti. Lo stesso Rossi teneva rapporti commerciali con Santanché e il gruppo Angelucci, al quale veniva affidata la gestione pubblicitaria di MPS sui quotidiani dell'editore.

Sempre dalla stampa si apprende di un presunto ufficio presso il Ministero degli Interni, ove Rossi era d'uso passare diverso tempo, ma che il Ministero si è ben guardato dal confermare o smentire su esplicita richiesta, e nessun magistrato si ha evidenza abbia chiesto informazioni.

Come se non bastasse, a fine febbraio 2013, in piena bufera "Nomura", la magistratura aprì un'indagine per insider trading, non sappiamo ufficialmente se Rossi risultasse indagato per una presunta fuga di notizie in merito a una azione della BMPS contro Nomura relativa al derivato; indagine che evidenziò la responsabilità di altri soggetti poi assolti anche se inizialmente Rossi poteva essere ritenuto il maggior indiziato.

In questo contesto/scenario, viene ritrovato David Rossi senza vita nel vicolo sotto la sua finestra.

Il corpo presenta diverse contusioni anomale per una persona che ha deciso di togliersi la vita: i segni sui polsi, sulle braccia all'altezza delle ascelle, sul volto; un ematoma sull'addome, una ferita a angolo retto sul retro del cranio della quale non si conosce l'origine, ma che si esclude sia causata dall'impatto sul selciato.

La telecamera di sorveglianza n. 6 riprende la caduta e la lenta agonia del manager durata almeno 20 minuti. Nei 20 minuti successivi, prima dell'arrivo dei primi soccorsi, la telecamera riprende altresì: la presenza di un veicolo con le luci accese che ostruisce l'accesso e la visibilità del vicolo, la presenza di altre persone che entrano nel campo di ripresa e la caduta di un piccolo oggetto, probabilmente l'orologio di David ritrovato in posizione compatibile con la traiettoria del grave.

Se a oggi risulta solo ipotizzabile che l'orologio venne perso durante una eventuale colluttazione, è però certo che qualcuno lanciò un oggetto simile dalla finestra 5 minuti dopo la caduta del Rossi, dal 3° o dal 4° piano, senza dare allarmi di sorta, nello stesso momento in cui dal telefono di Rossi, rimasto sulla scrivania, veniva effettuata una chiamata ad un numero che ad oggi non sappiamo a cosa possa fare riferimento.

Considerato quanto sopra resta non poche perplessità il fatto che gli inquirenti aprirono le indagini per "istigazione al suicidio" ed è ancor più preoccupante il modo con cui le stesse vennero poi condotte e concluse.

Il video della caduta è l'unico che è stato acquisito a differenza di quelli delle altre almeno 5 telecamere. Delle 10-15 persone presenti in banca, solo 3 sembrano siano state ascoltate: nonostante dopo la morte qualcuno abbia usato sia il cellulare, sia il computer della vittima. La ricostruzione dei magistrati, teneva erroneamente conto di una asincronia dell'orario del video rispetto a quello reale: la Procura capì fosse indietro di 10 minuti, mentre il tecnico, nel rapporto di acquisizione del filmato scrive il contrario, che fosse avanti, di sedici minuti, rendendo di per se incompatibile e vana la ricostruzione della Procura. I fotogrammi del Video mostrano altresì come il modo con cui il corpo di Rossi rovina al suolo, sia incompatibile con la ricostruzione "suicida" fatta dai magistrati.

Dopo la puntata di Report di novembre 2014, sulla morte di David Rossi e sui molti punti rimasti oscuri anche a seguito delle indagini, il Movimento 5 Stelle, presso diverse sedi istituzionali e sul territorio toscano, ha messo in atto diverse azioni.

Ha difatti preparato diversi atti ispettivi tra i quali una interpellanza urgente alla quale il Governo, obbligato a rispondere, di fatto non ha completamente ed esaurientemente risposto alla maggior parte dei quesiti posti; alla Camera dei Deputati ha organizzato una conferenza stampa alla presenza della moglie Antonella Tognazzi del suo legale e dei periti, per chiedere la riapertura del caso e per far accendere i riflettori sulle nuove perizie presentate ed ha organizzato diversi eventi informativi.

Da quelle perizie, risulterebbe che i biglietti scritti di pugno da David Rossi rivolti alla moglie, furono scritti sotto coercizione.

In data 16 novembre 2015 il procuratore della Repubblica di Siena, Salvatore Vitello, in accordo con il sostituto Andrea Boni, ha deciso di riaprire le indagini.

Venivano nominati due consulenti tecnici esterni Cristina Cattaneo dell' istituto di medicina legale della Statale di Milano e il colonnello dei carabinieri del Ris di Roma, Davide Zavattaro.

In data 6 aprile 2016 veniva disposta la riesumazione della salma sulla quale sono sempre in corso gli accertamenti ritenuti necessari presso l'Istituto di Medicina legale dell'Università di Milano.

In data il 25 giugno 2016 si è svolta con la collaborazione dei vigili del fuoco, alla presenza dei consulenti e delle parti la tanto attesa simulazione della caduta di Rossi.

Articoli di stampa descrivono un esito imbarazzante: nessuna simulazione eseguita, è risultata compatibile con una qualsiasi caduta volontaria dalla finestra dell'ufficio di David, tanto meno è risultata compatibile con la versione ipotizzata dai primi PM e fatta propria dal GIP e non sembra allo stato possa escludersi che la precipitazione possa essere avvenuta dalla finestra del piano superiore, in cui si trovava l'ufficio dell'A.D. Fabrizio Viola. Viola a cui Rossi aveva inviato il giorno 4 marzo 2013 alcune *e mail* con le quali chiedeva all'amministratore delegato di banca MPS di essere messo in contatto con la Procura della Repubblica di Siena e nel contempo di avere garanzie di non essere travolto dalla vicenda. Procura alla quale Rossi avrebbe potuto riferire su ciò di cui era a conoscenza.

Scoprire se le indagini furono volutamente volte a coprire la reale dinamica dell'accaduto, o se furono frutto di un pessimo lavoro investigativo, potrebbe essere il nocciolo essenziale per scoprire la verità sulla tragica morte di David Rossi.

2.3 IL MANAGEMENT

La Commissione ha potuto identificare nel management Monte dei Paschi di Siena uno dei fattori dello scandalo raccontato in questa relazione.

Secondo quanto già descritto nelle pagine precedenti tali figure apicali sono state scelte quali vertici sia della banca sia della Fondazione nel rispetto di procedure statutarie precise. Pur tuttavia audizioni e fonti documentali hanno invitato la Commissione a ritenere almeno una larga parte di queste come formalizzazioni di accordi politici extra istituzionali.

All'interno di tali contesti decisionali sostanziali, la Commissione ha rilevato come nella scelta pesassero requisiti quali l'appartenenza partitica, gli equilibri di partito e tra partiti di maggioranza, eventuali accordi con partiti di minoranza, legami con circuiti ristretti (ad esempio massonici) e in ultima istanza le competenze tecniche.

ANNI NOVANTA

La Commissione ha potuto acquisire un quadro informativo parziale e sommario sul management del periodo che va dalla privatizzazione all'approvazione del nuovo Statuto della Fondazione MPS.

Ricordiamo unicamente che due anni dopo la privatizzazione, nel 1997, termina la gestione del Presidente Grottanelli De' Santi e del vicepresidente Mazzoni Della Stella con dati di performance rilevanti

“il patrimonio del Monte dei Paschi, patrimonio netto, era 14.460 miliardi di lire, a cui si dovevano aggiungere 15/20 mila miliardi per tutti gli asset che il Monte dei Paschi aveva.” (Falaschi, Avv. Paolo Emilio, audizione 22 ottobre 2015).

Vertici MPS dal 1995 al 2000	Presidente	Provveditore / Direttore Generale
Fondazione	Giovanni Grottanelli De' Santi	Vincenzo Pennarola Divo Gronchi (dal 1996) Emilio Giannelli (dal 1997)
Banca	Giovanni Grottanelli De' Santi Luigi Spaventa (dal 1997) Pierluigi Fabrizi (dal 1998)	Divo Gronchi

Le vicende legate alla fine degli anni novanta sono state affrontate nel capitolo 1.3 e, secondo il quadro informativo a disposizione della Commissione, rappresentano l'inizio di un percorso di declino del Monte dei Paschi di Siena. Tra le figure apicali citate a tal riguardo il Direttore Generale Vincenzo De Bustis riveste un'importanza indiscutibile e, secondo alcuni auditi, proprio nel percorso che porta alla sua nomina è necessario vedere un'evoluzione dei meccanismi decisionali sostanziali dietro al mondo MPS: la riduzione considerevole del numero di decisori e degli equilibri tra forze politiche della prima repubblica (DC, PSI, PCI) a fronte di un sistema sempre più centrato sul partito di maggioranza a Siena come a Roma a fine anni novanta, i Democratici di Sinistra. In tale contesto De Bustis, manager della Banca del Salento appena acquisita, diventa Direttore Generale di Monte dei Paschi e si avviano una serie di operazioni raccontate nel capitolo 1.3 che iniziano a spostare il baricentro della banca senese, da istituto di credito “del territorio” a soggetto attivo con operazioni finanziarie - complesse e talora oggetto di contenzioso con i clienti (My Way / For You) - per inseguire obiettivi di crescita sempre più aggressivi.

Vertici MPS 2000-2002	Presidente	Provveditore / Direttore Generale
Fondazione	Giulio Sapelli Giuseppe Mussari (dal 2001)	Emilio Tonini
Banca	Pierluigi Fabrizi	Vincenzo De Bustis

In tale contesto si chiude la negoziazione tra Roma e Siena per lo Statuto della Fondazione Monte dei Paschi e Giuseppe Mussari è scelto come primo presidente dell'ente nelle circostanze già raccontate nel capitolo 2.2.

La Commissione ha potuto approfondire nella Parte Prima della Relazione alcune vicende cruciali gestite dal management di Fondazione e Banca MPS negli anni duemila. Secondo alcuni auditi in quel periodo si viene a generare una comitato ristretto di decisori sulle sorti della banca, della Fondazione e della comunità senese che comprendeva l'allora Presidente dell'ente - Giuseppe Mussari - l'onorevole DS, Franco Ceccuzzi, e il sindaco di Siena. Tale comitato ristretto negli anni avrebbe "concesso", secondo Mazzoni Della Stella, alle minoranze la presentazione di "una rosa di nomi" per il management di banca e Fondazione all'interno della quale i decisori "sceglievano quello più adatto"¹³⁵.

A parere della Commissione è attraverso tali premesse che si collaudano i meccanismi e si delinea il contesto per procedere nelle scelte più nefaste che porteranno al disastro oggetto d'indagine da parte di questa Commissione. Tra queste ha un peso storico importante il passaggio di Giuseppe Mussari dalla Fondazione al vertice della banca Monte dei Paschi di Siena, già raccontato nel capitolo 2.2.

Vertici MPS 2003-2011	Presidente	Provveditore/Direttore Generale
Fondazione	Giuseppe Mussari Gabriello Mancini (dal 2006)	Marco Parlangeli
Banca	Pierluigi Fabrizi Giuseppe Mussari (dal 2006)	Emilio Tonini (dal 2004 dopo interim del vice direttore Giorgio Primavera), Antonio Vigni (dal 2006)

La Banca MPS sotto la gestione del Presidente Giuseppe Mussari e del Direttore Generale Antonio Vigni intraprese infatti azioni sempre più estranee alla storia e alla vocazione dell'istituto di credito senese, portando la banca, in un periodo della sua storia, ad avere un profilo di rischio superiore persino a Goldman Sachs¹³⁶.

La Commissione ha potuto radicare pertanto la convinzione che le figure apicali della Banca e della Fondazione omonima nel cosiddetto periodo Mussari (2006-2011), segnati soprattutto dall'operazione Antonveneta, non fossero in grado di governare una situazione che i vertici della banca avevano contribuito a creare, su indicazione e pressione - più o meno diretta ed esplicita - dei principali poteri politico-finanziari nazionali e, probabilmente, internazionali (cfr. paragrafi 1.5 - 1.6). Prova ne sia il fatto già trattato in precedenza che pur di chiudere l'accordo per l'acquisto di Antonveneta, fu accettato che si portasse a termine l'acquisizione della banca senza due diligence; una scelta capace da sola di rendere esempio del grado di incompetenza, irresponsabilità e spregiudicatezza dell'allora vertice della banca MPS. Allo stesso tempo la Commissione ritiene assolutamente censurabile il comportamento dell'allora Presidente di Fondazione MPS Gabriello Mancini, quando, davanti al dissesto in atto omise ogni comportamento capace di generare, in qualità di socio di maggioranza, un risultato diverso da quanto

¹³⁵ Cfr Mazzoni Della Stella, audizione 7-4-2016

¹³⁶ Cfr Mencaroni, P., Ferrarese, A., audizione.

accaduto. In tal senso il racconto storico sembra addirittura offrirci un quadro dove i vertici di Fondazione MPS si fidavano ciecamente del Presidente della banca omonima, anche quando questo stesso dava testimonianza diretta della propria scarsa competenza nero su bianco, come quando ammise in un volume edito nel 2011, del quale era co-autore¹³⁷, che da Presidente della terza banca italiana non aveva minime nozioni circa lo strumento dei derivati. Operazioni utilizzate dal management dell'istituto senese, e quindi approvati dal CdA da Mussari presieduto, per coprire la necessità di liquidità dovuta al saldo dei costi dell'operazione Antonveneta.

La Commissione ritiene corretto ricordare che la dirigenza protagonista dell'operazione Antonveneta - Mussari, Vigni e il responsabile area finanza, Gianluca Baldassarri - è stata già riconosciuta responsabile di reati penali, commessi nel corso del mandato in MPS, da parte di varie Procure (vedi introduzione), e in tal senso risulta quindi di essi colpevole fino a sentenza assolutoria.

La Commissione ritiene inoltre utile ricordare che, benché pochi oggi intendano accostare il loro nome a quello di Giuseppe Mussari, quest'ultimo fu emanazione del partito DS poi PD, eletto per due volte Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI): una forma di riconoscenza per il suo operato o la scoraggiante dichiarazione di incompetenza dell'intero sistema creditizio italiano rappresentato nell'organizzazione?

NUOVO CORSO (2012-oggi)

Vertici MPS 2012-2015	Presidente	Direttore Generale / Provveditore
Banca	Alessandro Profumo	Fabrizio Viola
Fondazione	Gabriello Mancini Antonella Mansi (dal 2013) Marcello Clarich (dal 2014)	Claudio Pieri Enrico Granata (dal 2014) Davide Usai (dal 2015)

A cavallo tra 2011 e 2012 i nuovi vertici, di evidente profilo tecnico, subentrarono alle figure apicali del periodo Mussari, in particolare il Presidente Alessandro Profumo e il Direttore Generale Fabrizio Viola, carica che quest'ultimo ricopre ancora al luglio 2016, insieme con quella di Amministratore Delegato. Il nuovo management, cui si unì anche il rinnovo della deputazione amministratrice della Fondazione nel 2013 con l'elezione di Antonella Mansi, ha avviato azioni di rivalsa sui vertici decaduti - registrando in alcuni casi esiti positivi in sentenza di primo grado - e promosso un piano di ristrutturazione, descritto nell'Introduzione e centrato sul tentativo di assecondare le richieste di BCE in materia di

- ✓ Contenimento delle spese (personale e filiali)
- ✓ Ricapitalizzazioni successivamente "bruciate" dal mercato

A parere della Commissione l'episodio del *mandate agreement* insieme alla contabilizzazione di miliardi di derivati creditizi come titoli di Stato, con relative ipotesi di reato riconoscibili, e l'esplosione dei crediti deteriorati gettano un'ombra importante sull'operato di un management che Fondazione MPS e Ministero dell'Economia hanno ritenuto tuttavia non passibile al momento di azioni di responsabilità come invece richiesto da alcuni azionisti di minoranza nell'assemblea dei soci del 14 aprile 2016.

La Commissione ritiene necessario esprimere una nota di disapprovazione in merito alla scelta dei nuovi vertici di Fondazione MPS in merito al voto contrario sovracitato.

¹³⁷ Gli strumenti della crisi: i derivati finanziari. Aspetti giuridici, tecnici e psicologici

Ultimi sviluppi

Vertici MPS 2016	Presidente	Direttore Generale/ Provveditore
Banca	Massimo Tononi	Fabrizio Viola
Fondazione	Marcello Clarich	Davide Usai

Dal settembre 2015, il Presidente del Monte dei Paschi di Siena è Massimo Tononi, sottosegretario al Ministero dell'Economia del Governo Prodi 2006-2008; a occupare il ruolo di Direttore Generale è rimasto Fabrizio Viola. La Commissione ritiene corretto ricordare che è tale nuova Presidenza, a seguito delle dichiarazioni della Procura di Milano sul *mandate agreement* reso noto da Profumo e Viola nell'ottobre 2012, ad aver ammesso che i bilanci 2014 e primo semestre 2015 sono "viziati da falso"¹³⁸. Al momento della chiusura di questa relazione il CdA della banca è impegnato nella gestione delle ultime pesanti richieste di Banca Centrale Europea: riduzione di circa 9,7 miliardi di sofferenze nette e ricapitalizzazione.

La Commissione ritiene di non aver acquisito sufficienti informazioni per poter esprimersi in merito.

¹³⁸ cfr. Bivona, G., audizione 26-5-2016

2.4 UNA BANCA DI SISTEMA NEL NUOVO SCENARIO INTERNAZIONALE

Come riportato nel primo capitolo, gli anni in cui si inseriscono gli avvenimenti oggetto della presente relazione, sono segnati da profonde trasformazioni del sistema finanziario globale, anche a seguito delle crisi internazionali dei mutui subprime e dello spread italiano. Contestualmente il sistema bancario italiano si è misurato in un processo di riorganizzazione complessiva, volto a dagli esiti contraddittori e di non facile lettura. Rispetto alle vicende in oggetto, già approfondite nel primo capitolo, si possono rintracciare quattro tratti salienti legati allo scenario internazionale in cui sono inserite le vicende riferite alla Commissione in oggetto:

1) alla fine degli anni novanta vi è una pressione sistemica da parte di soggetti politici, economici ed istituzionali volti a sostenere la crescita dimensionale degli istituti bancari tramite fusioni o acquisizioni. Banca MPS dapprima rimane a guardare e non si lascia trascinare nell'operazione legata alla Banca Nazionale del Lavoro, andando anche contro quelle che sono le indicazioni - ad esempio - anche dei dirigenti politici nazionali del centrosinistra. Successivamente, sarà sempre questa pressione sistemica uno dei fattori decisivi per determinare la scelta di acquistare Antonveneta.

2) al di là di altri aspetti già presi in esame (due diligence, ruolo organismi di controllo, rialzi costo dell'operazione, ecc.) è indubbio che la crisi della finanza internazionale legata ai mutui subprime e la crisi dello spread influiscono negativamente sulle sorti di MPS, già appesantita da un'operazione rivelatasi particolarmente onerosa. La crisi diventa palpabile nel febbraio-marzo 2007 e nel settembre-ottobre 2008, bimestre in cui scompaiono le banche d'affari più note: il 15 settembre 2008 Lehman Brothers dichiara la bancarotta. Poche mesi dopo Goldman Sachs e Morgan Stanley, le ultime due grandi banche d'investimento, saranno trasformate in normali holding bancarie dalla Fed¹³⁹. Tutti gli indici borsistici mondiali flettono in maniera consistente, arrivando mediamente sui livelli della fine del XX secolo provocando un terremoto finanziario e poi economico-produttivo, le cui conseguenze segnano ancora lo scenario globale¹⁴⁰. A questo si aggiunge una seconda crisi, nella seconda metà del 2011, quella dello spread tra titoli di Stato italiani e bund tedeschi. Il 4 gennaio 2011 lo spread è a 173 punti. Il 30 dicembre arriverà a quota 528, con un incremento di 355 punti. I primi sei mesi dell'anno trascorreranno con un'altalena continua del differenziale tra i Btp e gli omologhi Bund tedeschi, termometro della fragilità non solo economica italiana. Di fatto questa crisi provocherà anche conseguenze politiche come la caduta del governo Berlusconi a favore di un esecutivo tecnico guidato dal professor Mario Monti. Va ricordato che, proprio nel novembre del 2011, Mario Draghi, fino a quel momento Governatore della Banca d'Italia, prende il posto di Jean-Claude Trichet come Presidente della Banca Centrale Europea, carica che Draghi ricopre ancora al Luglio 2016. Il Presidente Draghi nel 2002 era stato nominato Vice Chairman e Managing Director di Goldman Sachs International per guidare le strategie europee dell'istituto dalla sede di Londra e, dal 2004 al 2005, membro del Comitato esecutivo del gruppo Goldman Sachs; dal dicembre del 2005 a oggi, il Presidente Draghi ha ricoperto incarichi ai vertici dei più importanti organi di vigilanza, nazionale ed europeo, sugli istituti di credito e sulle operazioni che li vedono coinvolti, seguendo dunque costantemente lo svolgersi delle operazioni

¹³⁹ "La Fed rivoluziona Goldman Sachs e Morgan Stanley: diventano banche commerciali" di Marco Valsania sul Sole 24 Ore del 22 settembre 2008.

¹⁴⁰ Scrive la Consob: "La crisi finanziaria si trasmette all'economia reale. In breve tempo, la crisi dei mutui *subprime* si trasferì all'economia reale statunitense ed europea, provocando una caduta di reddito e occupazione. A tale caduta concorsero la restrizione del credito bancario a famiglie e imprese, il crollo dei mercati azionari e dei prezzi delle abitazioni (cosiddetto effetto ricchezza) e il progressivo deterioramento delle aspettative di famiglie e imprese, con conseguenti ripercussioni su consumi e investimenti. Le interdipendenze commerciali tra paesi, infine, comportarono una pesante riduzione del commercio mondiale." <http://www.consob.it/web/investor-education/le-crisi-finanziarie>

relative alla scalata Antonveneta, alla compravendita della stessa tra MPS, ABN e Santander, fino ai recenti aumenti di capitale, operazioni con i derivati e all'emersione dei 46 miliardi di euro di non-performing loans (NPLs) di MPS. Nel gennaio del 2013 il tema Monte dei Paschi è oggetto di attenzione al World Economic Forum di Davos (Svizzera). In quella sede, il Ministro dell'Economia del Governo Monti, Vittorio Grilli, stimolato sull'argomento, afferma: "La vicenda su MPS, per essere considerata in modo appropriato, va inquadrata nel contesto in generale in cui avviene: e questo contesto è quello di un settore finanziario che in Italia è solido" (da ilsole24ore.com: "Grilli: il sistema bancario italiano è solido", del 25 gennaio 2013, dichiarazioni citate in Falaschi, P. E., audizione 22 ottobre 2015).

3) La crisi finanziaria di scenario che emerge dopo la crisi mette in difficoltà soprattutto i soggetti più legati al sistema economico e produttivo reale. Banca MPS nasce come banca commerciale vicina al mondo delle piccole e medie imprese, dei distretti produttivi.

Alcuni analisti e osservatori concordano nel ritenere che, in un quadro profondamente mutato delle condizioni del mercato economico finanziario, caratterizzato da fenomeni di forte internazionalità e globalizzazione, tali aspetti così localistici possano aver frenato, se non condizionato, la possibilità di mettere in atto risposte adeguate della Banca Monte dei Paschi di Siena rispetto alla situazione di crisi in cui si è ritrovata.

Un "localismo" che si accentua di fronte ad "un'internazionalizzazione spensierata" nelle strategie di MPS (operazioni derivati, ecc.), come la definisce Barzanti:

"C'è una polarità malata, un po' patologica tra un accentuarsi perfino del localismo, che è comprensibile, perché quando uno si vede sfuggire un patrimonio secolare dice " beh, non portatemelo via tutto, almeno" e, invece, un'internazionalizzazione un po' spensierata, fatemela aggettivare così, cioè " beh, ora siamo nei grandi giochi internazionali", eh, quanto però ci si capiva da parte di chi ci doveva capire in questi grandi giochi? Si riusciva a controllarli? Si riusciva a capire chi c'era dietro o chi c'era davanti o comunque come le dinamiche si sarebbero sviluppate?"¹⁴¹.

4) Appare sempre più necessario rivedere strutturalmente quel capitalismo di relazione che ha costituito un elemento storico del sistema bancario italiano ma che produce effetti negativi nell'economia reale, in un contesto di forte concorrenza dovuta alla globalizzazione. A maggior ragione intervenendo sulla cinghia di potere tra territorio e banche costituita dalle fondazioni bancarie.

Qualche anno dopo la crisi economica e finanziaria che ha colpito il sistema produttivo e bancario italiano, il direttore della Banca d'Italia Ignazio Visco si rivolge così all'assemblea di ABI, l'associazione delle banche, nel 2013:

"In più casi le banche italiane, oltre a erogare credito, partecipano direttamente al capitale delle aziende". Il punto dolente secondo Visco, è che "il legame partecipativo può talora distorcere le scelte di erogazione del credito; al crescere delle quote azionarie e dell'entità dei prestiti concessi può dar luogo ad atteggiamenti collusivi o finalizzati a ritardare l'emersione di situazioni di difficoltà aziendale"¹⁴².

¹⁴¹ Audizione di Barzanti

¹⁴² "Ignazio Visco dà i compiti: basta banche di sistema e meno potere alle fondazioni", pubblicato su Huffington Post il 10 luglio 2013 http://www.huffingtonpost.it/2013/07/10/ignazio-visco-banca-sistema-fondazioni_n_3571749.html

Visco dedica anche un passaggio alle fondazioni bancarie “va incoraggiata una diversificazione dei portafogli delle fondazioni al fine di allentare i legami, talvolta troppo stretti, con i risultati della banca di riferimento e di evitare interferenze nella governance e nelle scelte imprenditoriali degli intermediari”¹⁴³.

Si tratta di una descrizione sintetica del cosiddetto “capitalismo di relazione”, sul quale più volte si è espressa anche l’Autorità garante della concorrenza e del mercato¹⁴⁴, e che ha interessato la Banca Monte dei Paschi di Siena al pari di altri soggetti bancari, economici, politici ed istituzionali, in un processo definito “sistemico” (come più volte definito anche da uno degli auditi della Commissione, Giorgio Olivato).

Per fare un esempio che non riguarda MPS ma aiuta a descrivere il concetto di “banca di sistema”, un manager di un’altra grande Banca, Gian Maria Gros-Pietro all’indomani della decisione di Intesa San Paolo di uscire, a fine 2013, dalla compagine azionaria di grandi aziende nazionali, si rivolge così alla stampa “siamo dentro il sistema e ne teniamo conto. Il senso di responsabilità ci impone di non creare sconquassi, andarsene rompendo tutto non è qualcosa che la prima banca italiana può fare. Ma ci è molto chiaro qual è la priorità: occuparci dei nostri clienti, famiglie e imprese”¹⁴⁵.

Possiamo arrivare a considerare, che tale aspetto di banca di sistema particolarmente esposta a partecipazioni o interventi commerciali in virtù di un atteggiamento sistemico rispetto al contesto socio-economico di riferimento, può essere considerato maggiormente incidente nel caso di Monte dei Paschi, proprio a causa dalla particolare articolazione della governance di Banca e Fondazione, come già ampiamente analizzato, legata per Statuto alle istituzioni cittadine e territoriale.

Va infine considerato un ultimo aspetto legato agli scenari internazionali ed operazione Antonveneta. Ad agosto 2008, nell’operazione tra Imi-San Paolo e Banca Intesa, iscritta nell’ambito dei processi di aggregazione più volte richiamati, un grande azionista dell’Imi-San Paolo - lo spagnolo Emilio Botin, nativo di Santander, presidente e fondatore dell’omonimo Banco - che nel 2004 aveva incrementato la propria quota nell’istituto torinese fino al 10% con l’approvazione di Banca d’Italia¹⁴⁶, inizialmente aveva espresso contrarietà verso l’operazione con Intesa, che gli avrebbe poi fatto perdere circa 8 miliardi di Euro. Dall’operazione di MPS con Antonveneta, lo stesso Emilio Botin, Presidente del Banco di Santander, ricava 9 miliardi di Euro (cfr. Piccini, P., audizione 10 marzo 2016; Barzanti, R., audizione 21 aprile 2016).

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ “Relazione annuale dell’attività svolta nel 2014”, pubblicata da l’Antitrust il 21 marzo 2015, reperibile su <http://www.agcm.it/relazioni-annuali>

¹⁴⁵ “Intesa, addio banca di sistema. Fare i soci non è il nostro mestiere”, Corriere della Sera, 12 novembre 2013.

http://www.corriere.it/economia/13_novembre_12/intesa-addio-banca-sistema-fare-soci-non-nostro-mestiere-b3587828-4b7d-11e3-9f20-48230e8bb565.shtml

¹⁴⁶ Fonte soldionline.it: “Banco Santander su San Paolo Imi”, del 26 gennaio 2004

2.5 GLI ORGANISMI DI CONTROLLO: BANCA D'ITALIA, CONSOB, MINISTERO E BCE

IL SISTEMA FINANZIARIO E IL SUO CONTROLLO

Il sistema finanziario, attraverso mercati e intermediari, svolge la funzione di trasferire risorse finanziarie dai risparmiatori a chi ne ha necessità per effettuare investimenti. Le banche partecipano a questo processo raccogliendo, da un lato, risparmio con i depositi e altri strumenti e selezionando, dall'altro, i progetti e le iniziative meritevoli di credito. Se questo circuito non funziona correttamente, ne risentono l'attività economica e l'occupazione. Per tale motivo l'articolo 47 della Costituzione della Repubblica contempla tra gli obiettivi da perseguire la tutela del risparmio e la disciplina e controllo dell'esercizio del credito.

" Art. 47 Costituzione Italiana:

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

L'attività finanziaria è disciplinata da norme ed è sottoposta a controlli più estesi e penetranti rispetto a quanto previsto per imprese operanti in altri settori sia per le sue caratteristiche peculiari sia per l'alto grado di interconnessione tra l'operatività di banche, intermediari non bancari, istituti di moneta elettronica (IMEL), istituti di pagamento, Società di intermediazione Mobiliare (SIM), Società di Gestione Risparmio (SGR), Società di Investimento a Capitale Variabile (SICAV) e Società di investimento a Capitale Fisso (SICAF): la fragilità di un singolo intermediario o l'instabilità che si determina in un mercato può infatti rapidamente trasmettersi agli altri.

Sono diversi gli organismi che esercitano il controllo sul sistema finanziario. Banca d'Italia ha poteri di vigilanza bancaria e finanziaria che trovano fondamento nel Testo unico bancario, TUB, e sono posti a servizio degli obiettivi di tutela della gestione sana e prudente degli intermediari, della stabilità complessiva, dell'efficienza e della competitività del sistema finanziario, della trasparenza e correttezza delle operazioni e dei servizi di banche, gruppi bancari, società finanziarie, IMEL e istituti di pagamento. (fonte: <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/>) . Consob, commissione nazionale per le società e la borsa, è l'autorità italiana per la vigilanza dei mercati finanziari, è l'organo di controllo del mercato finanziario italiano. Verifica la trasparenza e la correttezza dei comportamenti degli operatori per la salvaguardia della fiducia e la competitività del sistema finanziario, la tutela degli investitori, l'osservanza delle norme in materia finanziaria. Vigila per prevenire e, ove occorra, sanzionare eventuali comportamenti scorretti; esercita i poteri attribuiti dalla legge affinché siano messe a disposizione dei risparmiatori le informazioni necessarie per poter effettuare scelte di investimento consapevoli. Opera per garantire la massima efficienza delle contrattazioni, assicurando la qualità dei prezzi nonché l'efficienza e la certezza delle modalità di esecuzione dei contratti conclusi sui mercati regolamentati¹⁴⁷. Il Ministero dell'economia e finanze ha un ruolo di vigilanza sulle fondazioni bancarie ed esercita i poteri di controllo, ordinari e straordinari; verifica il rispetto della legge e degli statuti, la sana e prudente gestione delle Fondazioni, la redditività dei patrimoni e l'effettiva tutela degli interessi contemplati dagli statuti¹⁴⁸. La BCE, banca centrale europea, è un'istituzione ufficiale dell'UE che si colloca al centro dell'Eurosistema e anche del Meccanismo di vigilanza unico, per quanto riguarda la

¹⁴⁷ <http://www.consob.it/web/area-pubblica/consob>

¹⁴⁸ http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/sistema_bancario_finanziario/fondazioni_bancarie.html

vigilanza sulle banche. La BCE collabora con le banche centrali nazionali di tutti i paesi dell'UE. Insieme costituiscono il sistema europeo delle banche centrali. Dirige la cooperazione tra le banche centrali dell'eurozona e costituisce quello che viene chiamato l'Eurosistema. si accerta che le istituzioni e i mercati finanziari siano adeguatamente controllati dalle autorità nazionali, e che i sistemi di pagamento funzionino correttamente garantisce la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo¹⁴⁹.

BANCA D'ITALIA:

La Banca d'Italia viene istituita con la legge n. 449 del 10 agosto 1893, frutto della fusione di quattro banche: la Banca Nazionale del Regno d'Italia (già Banca Nazionale degli Stati Sardi), la Banca Nazionale Toscana, la Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia e dalla liquidazione della Banca Romana.

Nel 1926 la Banca d'Italia ottiene la concessione esclusiva sull'emissione della moneta, escludendo quindi il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia.

Nel 1936 Banca d'Italia diviene la Banca centrale dello Stato, unico Istituto con facoltà di emissione di moneta legale e gestore della politica monetaria nazionale sotto il controllo dello Stato, viene finalmente realizzata una completa e importante riforma del sistema creditizio che struttura lo stesso in forma gerarchica ed istituisce distinte categorie d'aziende di credito, il tutto orientato alla tutela dei depositi e alla corretta erogazione del credito a imprese sane e con utilità sociale.

Il 17 Febbraio 1986 Giulio Andreotti come Ministro degli Esteri del Governo Craxi, firma l'Atto Unico Europeo (AUE). Lo stesso Giulio Andreotti nel 1990 con alla guida del Tesoro Guido Carli firmarono il D.lgs. 20 novembre 1990, n. 356 (Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio) con quel decreto si introdusse una nuova regola secondo la quale le casse comunali di credito agrario e i monti di credito su pegno di seconda categoria che non raccolgono risparmio tra il pubblico potranno effettuare trasformazioni ovvero fusioni con altri enti creditizi di qualsiasi natura, da cui, anche a seguito di successive trasformazioni, conferimenti o fusioni, risultino comunque società per azioni operanti nel settore del credito, nel rispetto della distinzione tra enti che raccolgono il risparmio a breve termine ed enti che raccolgono il risparmio a medio e lungo termine, visione portata avanti nei giorni nostri con la riforma delle popolari e bcc.

Con la legge 29 gennaio 1992, n. 35 (Conversione in legge del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, recante trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica.) all'articolo 1 comma 1 si introduce per la prima volta nella storia repubblicana il concetto secondo il quale gli enti di gestione delle partecipazioni statali e gli altri enti pubblici economici, nonché le aziende autonome statali, possono essere trasformati in società per azioni.

Con il ridisegno di tutte le norme in materia bancaria del 1993 i privati entrano definitivamente e monopolisticamente all'interno del mercato bancario e nell'azionariato del suo controllore, Banca d'Italia.

¹⁴⁹ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.it.html>

Oggi, Banca d'Italia è la banca centrale della Repubblica italiana, un istituto di diritto pubblico, regolato da norme nazionali ed europee, parte integrante dell' eurosistema, composto dalle banche centrali nazionali dell'area dell'euro e dalla Banca centrale europea.

Come si può leggere nella Relazione sulla Gestione e sulle Attività di Banca d'Italia 2015 la compagine societaria era in origine esclusivamente pubblica, ma negli anni è stata privatizzata a seguito della privatizzazioni degli istituti di credito bancari pubblici che ne detenevano la proprietà nei primi anni novanta. La riforma disposta dall'articolo 19 della legge del 28 dicembre 2005, n. 262 avrebbe dovuto attribuire nuovamente allo Stato Italiano la titolarità della Banca d'Italia, in realtà il relativo regolamento attuativo preposto a ridefinire l'assetto proprietario e le modalità di trasferimento delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia, non è mai stato adottato. Ancora oggi la nostra normativa qualifica la Banca d'Italia come "Istituto di diritto pubblico" anche se la compagine societaria risulti essere per oltre il 94% privata. La legge del 28 dicembre 2005, n. 262 (Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari) fu emanata, oltre allo scandalo che colpì l'ex governatore Fazio, proprio a causa del verificarsi di una situazione limite "molto pericolosa" in quanto la serie continua di fusioni bancarie aveva concentrato il 64% delle azioni di Banca d'Italia in mano a due banche (Intesa San Paolo 42,4% e Unicredit 22,1%), questa concentrazione minava l'immagine di "indipendenza" dell'Istituto di emissione. Di qui la decisione di far riacquistare al Tesoro le azioni in mano alle banche, perchè il sistema non garantiva la piena indipendenza del controllore nei confronti del controllato.

Il capitale attuale della Banca (7,5 miliardi di euro¹⁵⁰) è quindi suddiviso in 300.000 quote di partecipazione, il cui valore nominale è di 25.000 euro ciascuna, quote che secondo la legge 5/2014 possono essere detenute da banche e assicurazioni con sede legale e amministrazione centrale in Italia, fondazioni, enti di previdenza e fondi pensione. Questi "Partecipanti al capitale non possono interferire nell'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite alla Banca o al Governatore per il perseguimento delle finalità istituzionali"¹⁵¹. Ma all'Assemblea dei Partecipanti competono la nomina di organismi e figure di governance quali i membri del Consiglio superiore, la nomina del Presidente e dei componenti del Collegio Sindacale e l'approvazione del bilancio e del riparto degli utili. Attualmente il limite partecipativo per i detentori di quote è fissato dalla legge 5/2014 nel 3 per cento del capitale, ma gli attuali detentori hanno tempo fino al dicembre 2016 per scendere sotto tale quota.

"alla fine dello scorso aprile il capitale era suddiviso tra 101 Partecipanti (83 banche, 9 enti e istituti di previdenza, 5 compagnie assicurative, 4 fondazioni bancarie), con una flessione rispetto al 1° gennaio 2015 delle quote facenti capo alle banche dall'84,5 al 74,6 per cento, a fronte di un incremento di quelle riconducibili a enti e istituti di previdenza dal 5,7 al 17,3 per cento; il capitale residuo era controllato per il 7,6 per cento da compagnie assicurative e per lo 0,5 per cento da

¹⁵⁰ L'aumento del capitale sociale della Banca d'Italia disposto con il decreto legge n. 133 del 2013 ha portato il relativo valore delle quote da 156.000 € a 7.500.000.000 €. L'aumento di capitale è stato disposto utilizzando le riserve statutarie ovvero sia le risorse dei cittadini italiani in quanto - si precisa - che la Banca d'Italia svolge funzioni di interesse pubblico e che sia l'oro che le riserve sono di proprietà esclusiva dello Stato, dei cittadini italiani, detto aumento di capitale ha blindato ulteriormente la partecipazione dei privati al capitale sociale della Banca d'Italia in quanto risulterebbe più complessa ed onerosa una ridefinizione dell'assetto proprietario della stessa. L'aumento di capitale ha generato nei bilanci dei soci privati notevoli plusvalenze, in particolar modo le due banche che detenevano al momento della rivalutazione, cumulativamente, più del 50% delle quote ovvero Intesa San Paolo e Unicredit hanno ricevuto dalla Banca centrale nazionale rispettivamente 2,81 miliardi di € e 1,28 miliardi di €. Si precisa che la rivalutazione delle quote di partecipazione al capitale sociale della Banca d'Italia e quindi le successive plusvalenze ottenute da alcune banche socie hanno permesso alle stesse di ottenere migliori risultati durante la valutazione "AQR" gli "stress test" europei, ovvero sia test basati sulla valutazione di parametri come il "CET1", indice di bilancio bancario, utilizzato dalla Banca centrale europea per le c.d. "pagelle europee" che migliora se aumenta il valore del capitale.

¹⁵¹ Relazione sulla Gestione e sulle Attività della Banca d'Italia 2015, p. 12

fondazioni bancarie. Con l'approssimarsi della conclusione del periodo transitorio (dicembre 2016) e la conseguente sterilizzazione dei diritti economici sulle quote eccedenti il limite del 3 per cento, ci si attende un'accelerazione delle cessioni da parte dei Partecipanti che detengono ancora quote superiori a questa soglia (Gruppo Intesa Sanpaolo: 35,24 per cento; UniCredit: 17,95 per cento; Generali Italia: 5,26 per cento; Gruppo Carige: 4,03 per cento; Gruppo Cassa di Risparmio di Asti: 3,03 per cento). I trasferimenti saranno agevolati dal nuovo regime di dematerializzazione delle quote (cfr. il riquadro: La dematerializzazione delle quote del capitale della Banca d'Italia)".

Relazione sulla Gestione e sulle Attività della Banca d'Italia 2015, p. 13

La Commissione ha potuto apprendere dalla pubblicazione del working paper "Governing the governors: A clinical study of centralbanks" di Frisell, Lars; Roszbach, Kasper; Spagnolo, Giancarlo/Sveriges Riksbank Working Paper Series", n° 221 prodotto dalla "**Central Bank of Sweden, Stockholm**" che il 70% delle banche centrali operanti nel mondo sono per il 100% di proprietà pubblica e che solo il 6% delle banche centrali vedono un assetto proprietario nel quale lo "Stato" detiene meno del 50%. Tra queste l'Italia.

In particolare lo studio afferma in merito agli "assetti proprietari delle banche", sezione "Ownership", la seguente tesi "...la letteratura economica ha dimostrato che la proprietà pubblica da un lato garantisce generalmente un miglior controllo qualitativo della contabilità dall'altro porta a deboli incentivi in termini di innovazione, qualità e riduzione di costi (Vedi Shleifer, 1998; Hart, Shleifer e Vishny, 1997)."

Austria, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Cipro, Malta, Regno Unito, detengono il 100% del valore delle quote delle loro Banche centrali,

- ✓ Grecia (84% tramite un fondo statale), San Marino (70%), Belgio (50%), Banca Nazionale Svizzera (52%)
- ✓ L'Italia detiene al 31/12/2015 in mano pubblica solo il 5% delle quote della propria Banca centrale .

(fonte: studio di Fulvio Coltorti, Direttore emerito e Consigliere economico dell'Area Studi Mediobanca "BANKITALIA TRA DR JEKYLL E MR HYDE", Vigilanti e vigilati presentato a Roma, presso l'Università degli Studi Roma3, Dipartimento di Economia il 14 maggio 2014 rileva come le partecipazioni azionarie delle banche centrali dei paesi aderenti all'UE siano per la quasi totalità in mano pubblica)

Più dettagliatamente, gli azionisti della Banca d'Italia sono così suddivisi:

N.	ENTI PARTECIPANTI	QUOTE	
1	Intesa Sanpaolo S.p.A.	91.035	30,345%
2	UniCredit S.p.A.	66.342	22,114%
3	Generali Italia S.p.A.	19.000	6,333%
4	Cassa di Risparmio in Bologna S.p.A.	18.602	6,201%
5	INPS	15.000	5,000%
6	Banca Carige S.p.A. - C. di R. di Genova e Imperia	11.869	3,956%
7	Banca Nazionale del Lavoro	8.500	2,833%
8	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.	7.500	2,500%
9	Cassa di Risparmio di Biella e Vercelli S.p.A.	6.300	2,100%
10	Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A.	6.094	2,031%
11	UnipolSai S.p.A.	6.000	2,000%
12	Cassa di Risparmio di Firenze S.p.A.	5.656	1,885%
13	Allianz - Società per Azioni	4.000	1,333%
14	Banco Popolare S.c.	3.668	1,223%
15	Cassa di Risparmio del Veneto S.p.A.	3.610	1,203%
16	Cassa di Risparmio di Asti S.p.A.	2.800	0,933%
17	Cassa di Risparmio di Venezia S.p.A.	2.626	0,875%
18	Banca delle Marche S.p.A.	2.459	0,820%
19	INAIL	2.000	0,667%
20	Cassa di Risparmio del Friuli Venezia Giulia S.p.A.	1.869	0,623%
21	Cassa di Risparmio di Pistoia e della Lucchesia S.p.A.	1.126	0,375%
22	Casse di Risparmio dell'Umbria S.p.A.	1.106	0,369%
23	Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A.	949	0,316%
24	Banca Popolare di Milano S.c. a r.l.	873	0,291%
25	Cassa di Risparmio di Ravenna S.p.A.	769	0,256%
26	Banca Regionale Europea S.p.A.	759	0,253%
27	Cassa di Risparmio di Fossano S.p.A.	750	0,250%
28	Banca Popolare di Vicenza S.c.p.a.	687	0,229%
29	Cassa di Risparmio di Cesena S.p.A.	675	0,225%
30	Banca dell'Adriatico S.p.A.	653	0,218%
31	Cassa di Risparmio di S. Miniato S.p.A.	652	0,217%
32	Cassa dei Risparmi di Forlì e della Romagna S.p.A.	605	0,202%
33	Banca Carime S.p.A.	500	0,167%
34	Società Reale Mutua Assicurazioni	500	0,167%
35	Veneto Banca S.c.p.A.	480	0,160%
36	Banca Popolare dell'Emilia Romagna S.c.	430	0,143%
37	BANCA CARIM - Cassa di Risparmio di Rimini S.p.A.	393	0,131%
38	Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.A.	377	0,126%
39	Cassa di Risparmio di Bra S.p.A.	329	0,110%
40	Cassa di Risparmio di Cento S.p.A.	311	0,104%
41	Cassa di Risparmio della Spezia S.p.A.	266	0,089%
42	Cassa di Risparmio della Provincia di Viterbo S.p.A.	251	0,084%
43	Cassa di Risparmio di Orvieto S.p.A.	237	0,079%
44	Banca Cassa di Risparmio di Savignano S.p.A.	200	0,067%
45	Cassa di Risparmio di Volterra S.p.A.	194	0,065%
46	Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti S.p.A.	151	0,050%
47	Cassa di Risparmio di Fermo S.p.A.	130	0,043%
48	Cassa di Risparmio di Savona S.p.A.	123	0,041%
49	TERCAS - C. di R. della Provincia di Teramo S.p.A.	115	0,038%
50	Cassa di Risparmio di Civitavecchia S.p.A.	111	0,037%
51	Credito Valtellinese S.c.	101	0,034%
52	Cassa di Risparmio di Carrara S.p.A.	101	0,034%
53	CARILÒ Cassa di Risparmio di Loreto S.p.A.	100	0,033%
54	Cassa di Risparmio della Repubblica di S.Marino	36	0,012%
55	Banca Monte Parma S.p.A.	8	0,003%
56	Banca Caripe S.p.A.	8	0,003%
57	Cassa di Risparmio di Rieti S.p.A.	8	0,003%
58	Cassa di Risparmio di Saluzzo S.p.A.	4	0,001%
59	Banca del Monte di Lucca S.p.A.	2	0,001%
	TOTALE:	300.000	

ORGANI DI VIGILANZA E CONTROLLO NELLA VICENDA MPS

Nella primavera del 2008, durante la fase finale (closing) dell'operazione Antonveneta, "garantita da un pool di istituti internazionali di cui fanno parte Goldman Sachs, Merrill Lynch, Jp Morgan, Credit Suisse e l'italiana Mediobanca", la Consob autorizza "la pubblicazione del prospetto informativo sull'offerta di titoli ordinari Bmps nell'ambito dell'aumento di capitale da 5 miliardi deliberato il 20 marzo" dello stesso anno (da ilsole24ore.com: "Mps chiede 4,97 miliardi per l'acquisizione di Antonveneta", 25 aprile 2008).

Banca d'Italia e Consob approvano dunque un'operazione di acquisto dell'istituto padovano da parte di Banca MPS che ufficialmente ammonta a circa 9,3 miliardi di euro. In realtà l'acquisto di Antonveneta - ad un prezzo già enormemente superiore a quello pagato per la stessa da Santander pochi mesi prima - porta in dote il debito della stessa Antonveneta, pari a circa 8 miliardi di euro (cfr. par. 1.5).

A maggio 2008, ad operazione avvenuta, Banca d'Italia - presieduta in quel momento da Mario Draghi - e Consob sono informate che il costo sostenuto da MPS per Antonveneta non era di 9 miliardi di euro, bensì di 9 più 7,9 miliardi.

All'articolo 57, comma 1, del Testo Unico Bancario si legge che "Banca d'Italia autorizza le fusioni e le scissioni alle quali prendono parte banche quando non contrastino con il criterio di una sana e prudente gestione"; in presenza dunque di un errore di valutazione pari a circa il 90% in eccesso rispetto alla somma che gli organi di vigilanza ritenevano impegnati (costo di 17 miliardi anziché 9), entra in gioco il contrasto al criterio della "sana e prudente gestione" di cui sopra, che rende nulla l'autorizzazione e closing della compravendita in oggetto. Si è tuttavia considerato opportuno evitare di bloccare l'operazione poiché già sottoscritta dalle parti coinvolte (cfr. Falaschi, P. E., audizione 22 ottobre 2015).

Un atto pubblico della Consob datato 16 giugno 2008 testimonia che gli organi di vigilanza nazionali - la stessa Consob e di conseguenza Banca d'Italia - erano a conoscenza dei termini dettagliati dell'acquisto di Antonveneta da parte del Monte dei Paschi: l'atto certifica che l'operazione avvenne senza due diligence, in altre parole senza che fosse valutato concretamente lo stato di salute dell'azienda che MPS andava a inglobare, e in totale assenza di norme giuridiche che tutelassero l'acquisizione e, in particolare l'acquirente, sul pagamento degli interessi passivi. A questo si deve aggiungere un costo per gli avvocati di 80 milioni di euro¹⁵².

Nel 2009 il Cda del Monte dei Paschi ufficializza la decisione di acquistare buoni del Tesoro poliennali (BTP); da quel momento in poi, il portafoglio titoli di MPS "diventa lunghissimo e molto rischioso"¹⁵³. L'acquisto di BTP avviene in concomitanza con la ristrutturazione di Alexandria, e tra il 2009 e il 2011, di fronte ad un aggravarsi inevitabile della situazione finanziaria della Banca senese che appare ben lontana dal riuscire a rientrare dal debito accumulato con l'operazione Antonveneta, Banca d'Italia avverte varie volte Monte dei Paschi - come risulta dai carteggi della stessa Bankitalia¹⁵⁴ - di essere al corrente che i titoli di Stato nascondono titoli derivati.

Nell'agosto 2011 è stato presentato un esposto anonimo alla Consob relativo alle operazioni dell'area finanza (diretta da Gianluca Baldassarri, sotto la presidenza di Mussari): il Presidente di Consob

¹⁵² cfr. Piccini, P., audizione 10-3-2016

¹⁵³ Cfr Mencaroni, G., audizione 4-4-2016

¹⁵⁴ idem

Giuseppe Vegas - che ancora oggi ricopre l'incarico - in quell'occasione fa sapere che Consob e Banca d'Italia si sono attivate per indagare su quanto segnalato, ma senza riscontrare alcunché di rilevante.

Nell'esposto si citava, in particolare, un intervento della Financial Services Authority (FSA) di Londra sulla filiale londinese di MPS, il cui responsabile, Roberto Boccanera, fu ascoltato a fine luglio 2007 dalla stessa FSA in merito ad alcune operazioni passate dalla detta filiale, che si seppe poi essere propedeutiche all'acquisto di Antonveneta; a settembre 2007 Boccanera fu trasferito a Siena, e nel 2012, a seguito del piano di ristrutturazione aziendale, fu tra i primi dirigenti ad essere licenziato e tutta la sua documentazione risalente al periodo londinese resa irreperibile (cfr. Boccanera, R., audizione 26-5-2016). Nonostante gli elementi appena elencati, la FSA di Londra non fu interpellata dagli Organi di controllo italiani (cfr. Mencaroni, G., audizione 4-4-2016; vedere anche par. 2.5).

A partire dal 17 aprile 2012 gli ispettori della Banca d'Italia intraprendono un'ispezione "completata quando già era arrivato il Dottor Viola (Direttore Generale MPS dal gennaio 2012, ndr)" - e contestualmente all'arrivo di Alessandro Profumo alla Presidenza della Banca - attraverso la quale "identificano pacificamente (...) la famosa operazione con Nomura, e dicono: «guardate, questi, Monte dei Paschi li contabilizzano come titoli di Stato ma a noi ci sembrano derivati»" (Bivona, G., audizione 26-5-2016).

Quanto appena citato è reperibile "in un verbale che viene consegnato alla banca e il cui estratto viene inviato dalla Banca d'Italia alla Consob" (Bivona, G., audizione 26-5-2016); nello stesso verbale è attestato il collegamento tra le operazioni con Nomura e Deutsche Bank, i derivati e i titoli di Stato, oggetto del già citato mandate agreement conservato nella cassaforte di Vigni e rimasto inedito fino all'ottobre 2012. Il fatto che Monte dei Paschi stesse operando con titoli derivati coperti da titoli BTP è stato poi dichiarato nel 2013 dalle stesse Nomura e Deutsche Bank e dagli organi di controllo bancario nazionali, rispettivamente giapponese e tedesco (cfr. Bivona, G., audizione 26-5-2016).

Numerosi esposti sono stati presentati al fine di informare della situazione - già certificata, come ricordato, dagli ispettori di Bankitalia nell'aprile 2012.

"il Presidente Napolitano e poi il Presidente Mattarella, tre primi ministri, che erano Monti, Letta, Renzi, tre ministri del Tesoro, che erano Professor Grilli, Saccomanni che ha una responsabilità maggiore rispetto agli altri per il suo ruolo che ha avuto anche nella vicenda come direttore generale della Banca d'Italia, e da ultimo Padoan; (...) sottosegretari (...) tecnici (...) il Sindaco Bruno Valentini e il Vice Sindaco Mancuso, da cui sono stato ricevuto a Siena. È evidente che ho informato Alberto Monaci in Regione, è evidente che ho scritto ripetutamente a Monaci, Valentini ed Enrico Rossi". "Il direttore generale del Tesoro (...) è lo stesso nei governi Monti, nei governi Letta e nel governo Padoan", il dottor Vincenzo La Via

Bivona, G., audizione 26-5-2016.

Tutti gli organi di vigilanza e controllo, gli organi istituzionali e le massime cariche dello Stato hanno dunque ricevuto informazioni su quanto sopra descritto; tuttavia, per accertare che i bilanci erano viziati da falso è stato necessario attendere la fine del 2015, con le dichiarazioni della Procura di Milano.

Un anno dopo l'ispezione da parte di Bankitalia, occorre un ulteriore avvenimento che può indurre a considerare la piena consapevolezza degli organi di vigilanza bancaria italiani sui rischi corsi con le operazioni attraverso i titoli derivati: il Governatore della Banca d'Italia Visco, il Direttore Generale della stessa, Saccomanni (che pochi giorni dopo sarebbe diventato Ministro dell'Economia del Governo Letta) e il Presidente di Consob Giuseppe Vegas firmano la circolare n. 6, datata 8 marzo 2013 con la quale richiedono ad alcune banche italiane di verificare se titoli derivati siano contabilizzati come titoli

di Stato. Tra queste banche oggetto di avviso però non compare il Monte dei Paschi, che otto giorni prima aveva ricevuto la tranche di aiuti stabilita dal Governo italiano, sulla base dei bilanci riconosciuti recentemente come viziati da titoli derivati nascosti.

Intanto, a fine 2014, viene inaugurato il Single supervisory mechanism (SSM), il nuovo organo della BCE composto da cinque membri - coordinati da colui che dal novembre 2011 (sostituito al vertice di Bankitalia da Ignazio Visco) era divenuto Presidente della BCE, Mario Draghi - che “assume formalmente il ruolo di sorvegliante di circa 5.000 banche dell'eurozona (...) L'obiettivo finale, dopo 28 mesi di preparazione, è quello di evitare shock sistemici. Occhi puntati sulle italiane, fra le peggiori delle prove di resistenza patrimoniale della BCE”¹⁵⁵.

La responsabilità di vigilanza e controllo sugli istituti bancari europei e italiani passa dunque in capo alla BCE, e proprio tra il 2014 e il 2015 la BCE impone altri due aumenti capitale al Monte dei Paschi, che nel frattempo continua a realizzare bilanci sulla base di derivati contabilizzati come BTP (così secondo i recenti accertamenti della Procura di Milano, come ricordato in seguito).

La Consob approva i prospetti dei suddetti aumenti di capitale, ma con una “avvertenza: ci sono all'interno di questo bilancio delle operazioni che sono oggetto di accertamento da parte dell'autorità di controllo e che se queste operazioni fossero non titoli di Stato ma derivati, la situazione patrimoniale della banca sarebbe diversa” (Bivona, G., audizione 26-5-2016). La Consob dunque approva aumenti di capitale per 8 miliardi di euro complessivi mettendo in dubbio la natura delle operazioni effettuate dalla Banca, sulle quali si basa la ricapitalizzazione, e quindi evidenziando una consapevolezza sulla loro reale natura. Alla fine saranno otto i miliardi di euro di perdite subite dagli investitori che hanno sottoscritto gli aumenti di capitale nel 2014 (cinque miliardi) e 2015 (tre miliardi) sulla base di prospetti approvati dalla CONSOB basati su bilanci civilistici “non conformi”. La CONSOB ha approvato i prospetti MPS 2014 e 2015 dopo essere stata ripetutamente informata che i bilanci civilistici della Banca erano “non conformi” in quanto MPS nel 2012, 2013, 2014 e nel primo semestre 2015, ovvero sotto la guida operativa dell'attuale amministratore delegato Fabrizio Viola, persino dopo aver ricevuto aiuti di Stato, ha continuato a contabilizzare miliardi di derivati come titoli di Stato in perfetta continuità con la gestione precedente Mussari/Vigni.

Dato il persistere sulle operazioni intraprese da MPS di gravi incertezze paventate da Banca d'Italia e Consob - che hanno la funzione di autorizzare operazioni bancarie fugando la minima presenza di dubbi di legittimità e sostenibilità delle operazioni, ma che, nel caso del Monte dei Paschi come descritto, autorizzano nonostante vi siano tali dubbi - le stesse Banca d'Italia e Consob nella primavera del 2014 inviano una lettera attraverso l'Organismo italiano dei principi contabili (OIC) all'Ente internazionale di riferimento (IAS), affermando che l'incertezza finora mostrata nel contabilizzare la tipologia delle operazioni intraprese da MPS è causata da una scarsa chiarezza dei principi contabili. Lo IAS (con sede a Londra) replica che la chiarezza del principio è tale per cui non vi può essere margine d'interpretazione (cfr. Bivona, G., audizione 26-5-2016).

Non ci sono procedimenti penali aperti nei confronti di Consob e Banca d'Italia, organi a loro volta sottoposti al controllo del Parlamento, in quanto è richiesto loro di rispondere del proprio operato alla Commissione Finanze di Camera e Senato (cfr. Bivona, G., audizione 26-5-2016); in effetti, Banca

¹⁵⁵ da panorama.it: “Parte la vigilanza bancaria unica della Bce: cosa cambia”, 4 novembre 2014

d'Italia si è costituita parte civile nei processi in corso e i suoi tecnici hanno collaborato con gli inquirenti nelle fasi investigative.

Tuttavia, le difese al processo su Alexandria sostengono che gli ispettori di Banca d'Italia avevano tutta la possibilità di conoscere la situazione reale del Monte dei Paschi, compresi l'esistenza e il contenuto del mandate agreement relativo alla ristrutturazione del debito attraverso - come accertato dalla Procura di Milano - titoli derivati ad alto rischio, reso pubblico da Profumo e Viola nell'ottobre 2012 (cfr. par. 2.3). Ciò che emerge è dunque una Banca d'Italia che più volte invita Monte dei Paschi di Siena a migliorare la qualità del proprio capitale, a fronte di un'azione dei membri della stessa Bankitalia deputati alle azioni di vigilanza e controllo che negli anni da Antonveneta in poi non rilevano irregolarità e non intraprendono azioni per bloccare o sanzionare le operazioni (cfr. Mencaroni G. e Ferrarese A., audizioni 4-4-2016), dall'acquisto della Banca padovana, ai derivati, fino ai bilanci accertati dalla Procura di Milano come falsi che hanno permesso a MPS la percezione di aiuti di Stato - stando a quanto appena dimostrato - non dovuti.

Banca d'Italia, interpellata dalla Commissione d'inchiesta per la quale si redige la presente relazione circa le dinamiche che portarono all'autorizzazione dell'operazione Antonveneta e sui mancati provvedimenti contro la contabilizzazione dei titoli derivati di Monte dei Paschi come titoli BTP, ha dato le seguenti indicazioni: sull'operazione Antonveneta, la decisione di autorizzare "fu assunta collegialmente dal Direttorio" di Bankitalia all'epoca in carica; quanto ai bilanci viziati da "errori contabili" - come la stessa Banca d'Italia li riconosce e li definisce il 6 febbraio 2013 e come riconosciuti da Consob nel dicembre 2015 (da repubblica.it: Mps, Consob: "Contabilizzare Alexandria come derivato", 16-12-2015) - "non sussistevano i presupposti" per adottare un provvedimento di commissariamento della Banca (da Banca d'Italia: Domande formulate alla Banca d'Italia dalla Commissione di Inchiesta "In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi. I rapporti con la Regione Toscana", Roma, 12 aprile 2016).

Ad aprile 2016, durante l'assemblea dei Soci del Monte dei Paschi tenutasi per votare l'approvazione del bilancio 2015, l'azionista Giuseppe Bivona, alla luce dei fatti sopra descritti, chiede l'azione di responsabilità nei confronti di Profumo e Viola e il nuovo Presidente concede che sia messa ai voti: il Ministero del Tesoro, azionista al 4% di Banca MPS, esprime voto contrario. Lo stesso Ministero approva invece la relazione di remunerazione del passato management e del Direttore generale Viola (cfr. Bivona, G., audizione 26-5-2016).

3 RAPPORTI TRA MONTE DEI PASCHI DI SIENA E REGIONE TOSCANA

3.1 NOMINE E CONTROLLO

Lo Statuto della Fondazione Monte dei Paschi di Siena ha attribuito alla Regione Toscana la nomina di un membro della deputazione generale, quindi la possibilità di contribuire all'organo di indirizzo dell'ente. La Commissione avrebbe voluto approfondire con i protagonisti di quella fase, in primis l'allora Presidente Claudio Martini, i motivi e le dinamiche di questo ingresso nel mondo MPS, ma nessuno di questi ha accettato di fornire la sua testimonianza.

Registriamo il fatto che, successivamente al 2001 e quindi all'avvio di questa presenza della Regione Toscana nella governance della Fondazione, l'ente regionale ha disciplinato - in attuazione delle disposizioni degli articoli 11, comma 6, 50 e 51 del proprio Statuto¹⁵⁶ - alcuni elementi del processo di nomina, con la legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione), dove si può leggere che "la Regione provvede alle nomine e designazioni informandosi ai principi di trasparenza, pubblicità, partecipazione, rispetto del principio della rappresentanza di genere e, per quelle di competenza del Consiglio regionale, di garanzia del ruolo delle minoranze"¹⁵⁷.

Dal 2001 ad oggi sono stati quattro i soggetti nominati (sotto elenco dettagliato) dal Consiglio Regionale della Toscana.

ELENCO NOMINATI DALLA REGIONE TOSCANA PRESSO LA DEPUTAZIONE GENERALE DELLA FONDAZIONE MONTE DEI PASCHI DI SIENA		
2001 - 13/07/2001	PACI ANDREA	EUGENIO SETTIMO
2005 - 9/07/2005	PACI ANDREA	EUGENIO SETTIMO
2009 - 28/07/2009	SCHEGGILIO	
2013 - 23/07/2013	ALPI AMEDEO	

Da quanto emerso dalle audizioni, i membri nominati nel corso degli anni avrebbero interpretato il ruolo in maniera conforme rispetto a quanto disciplinato dallo statuto stesso della Fondazione MPS, ovvero senza vincolo di mandato¹⁵⁸. L'unico rapporto che il prof. Paci rintraccia è quello degli incontri tenuti annualmente dalla Fondazione MPS con gli enti nominanti, tra i quali Regione Toscana, secondo uno svolgimento conforme a quanto disposto dalla normativa regionale in tema di partecipate, ovvero dalla Legge regionale 28 aprile 2008, n. 20 (Disciplina della partecipazione regionale a società, associazioni, fondazioni e altri organismi di diritto privato, ai sensi dell'articolo 51, comma 1 dello Statuto. Norme in materia di componenti degli organi amministrativi delle società a partecipazione regionale.).

Rispetto a questa ricostruzione dei rapporti tra membri nominati e Regione Toscana, questa Commissione non ha elementi sufficienti per confutare quanto espresso dall'unico membro nominato intervenuto. Pur tuttavia vale in tal senso quanto indicato nel capitolo "Groviglio armonioso" in merito

¹⁵⁶ <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2005-02-11>;

¹⁵⁷ Art.1, comma 2 della l.r.5/2008.

¹⁵⁸ Comma 2 articolo 7 del primo Statuto del 2001: "I membri della Deputazione Generale non rappresentano gli Enti dai quali sono stati nominati, né rispondono ad essi del loro operato".

al fatto che se formalmente le istituzioni rispettavano tali norme statutarie, nella sostanza le figure politiche che ricoprivano cariche in esse esercitavano forme di indirizzo e controllo extraistituzionale, secondo una certa rappresentazione del modo di intendere la politica proprio di chi governava allora come oggi in Toscana. In tal senso riferiamo sia l'aneddoto di Pierluigi Piccini in merito ad una telefonata con l'attuale e allora Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi, dove quest'ultimo è indicato come partecipe co-promotore della scelta di Alessandro Profumo a Presidente di banca MPS, sia il ruolo avuto dallo stesso esponente politico nella nomina di Antonella Mansi a Presidente di Fondazione Monte dei Paschi di Siena, come già citato nel capitolo "Nuovo Corso".

Pur tuttavia la Commissione ha rilevato da audizioni e fonti documentali il carattere minoritario del potere decisionale attribuito, formalmente e sostanzialmente, a Regione Toscana nel governo di banca e Fondazione¹⁵⁹. Su tutte riportiamo l'affermazione dell'attuale sindaco Bruno Valentini.

"Per quanto mi risulta, la Regione Toscana ha sempre avuto un atteggiamento di cautela rispetto alle scelte che riguardavano la Banca Monte dei Paschi, lasciando campo libero – e con il senno di poi forse è un limite – ai senesi, che fossero Sindaci, parlamentari o altro. Appunto, col senno di poi sarebbe stata gradita una maggiore ingerenza, ma credo che la Regione Toscana nelle diverse guide che ha avuto ha sempre lasciato campo libero ai politici e ai rappresentanti istituzionali locali."
(Bruno Valentini)

In merito all'attualità alcuni auditi hanno segnalato alla Commissione che, nella comunità senese, si è iniziata a radicare la convinzione che dopo la crisi Monte dei Paschi di Siena sia la Regione Toscana "il nuovo bancomat".

"La Regione Toscana, soprattutto con la crisi del Monte dei Paschi dal 2012, la crisi, diciamo, acclarata dal 2012 in avanti, sia diventato una sorta di nuovo bancomat almeno sulla carta, perché il Presidente Rossi ha promesso molti soldi alla città, alcuni sono arrivati e alcuni no, quindi nella mentalità, purtroppo, come forma mentis assistenzialista della città, nell'immaginario collettivo in qualche modo la Regione ha surrogato la vecchia fondazione MPS, ormai esangue e quindi si è guardato alla Regione come al nuovo bancomat."
(R.Ascheri)

Di certo sia sul piano formale che su quello sostanziale, lascia sbigottiti annotare la totale assenza di contributi critici diretti da parte di Regione Toscana e dei suoi rappresentanti apicali, davanti agli eventi raccontati da questa commissione. In tal senso la Commissione ritiene condivisibile la seguente analisi, amara, di Paolo Emilio Falaschi.

"Per esempio il Presidente Rossi, che aveva proprio la nomina almeno di uno o due come Regione nella deputazione amministratrice, se mi dice che lui non sa niente (...), perché lui non sa che cos'è successo, io ho diritto di pensare che comunque lui nominava almeno uno o due deputati nella Fondazione, dunque che ha fatto? Vedeva tutta questa tragedia, tutta questa gente, 10 mila persone già buttate fuori, 5 mila persone già buttate fuori dal lavoro, continui aumenti di capitale, e non si è informato? Non ha chiamato il suo referente o i suoi referenti e gli ha detto "oh bambino, ma che succede qui?".
(Avv. Paolo Emilio Falaschi)

A tal proposito basti pensare che proprio in corrispondenza dell'operazione Antonveneta, Giuseppe Mussari ricevette dal Consiglio Regionale della Toscana, il Gonfalone d'Argento, massimo riconoscimento istituzionale dell'ente regionale.

¹⁵⁹ Cfr. Mazzoni della Stella, V.; Corradi, G..

3.2 MPS COME BANCA DI SISTEMA, PRE-POST PRIVATIZZAZIONE

Il Monte dei Paschi di Siena sin dalle sue origini si è attestato come un istituto bancario legato al territorio di riferimento ed al sistema produttivo regionale, costituito da piccole e medie imprese.

Vi è un dato di presenza territoriale dominante degli sportelli di MPS, quindi da un punto di vista quantitativo, che negli anni è stato sottoposto anche a direttive dell'Antitrust¹⁶⁰, mentre resta tutto da approfondire e da quantificare il legame tra MPS ed economia reale da un lato, ed accesso al credito per famiglie e piccole e medie imprese prima e dopo la crisi finanziaria che ha interessato la Banca.

Possiamo ipotizzare, dalle ricostruzioni fornite e dal materiale acquisito, certamente insufficiente per questa parte dell'analisi, che il Monte dei Paschi di Siena non abbia di fatto modificato il proprio ruolo di Banca vicina al sistema economico, produttivo, forse persino istituzionale della Toscana ancorché sia venuta a modificarsi la sua natura da istituto di diritto pubblico a società per azioni che dovrebbe vivere esclusivamente sul mercato. Questa valutazione può trovare una prima conferma nella presenza del Monte dei Paschi di Siena in numerose partecipazioni della Regione Toscana (affrontata nei prossimi paragrafi). Questo a significare di come il Monte dei Paschi sia stato un riferimento essenziale anche per le istituzioni laddove veniva richiesta una partecipazione diretta ad operazioni volte allo sviluppo economico dei territori. Un ruolo attivo nell'economia toscana che va ben al di là dei meri contributi della Fondazione MPS.

E' pertanto facile dedurre come la crisi della Banca, inserita all'interno di una crisi economica più generale, abbia avuto dei riflessi indiretti sul tessuto economico regionale visto il peso esercitato storicamente da MPS nel tessuto produttivo toscano.

Questo aspetto attualmente non sembra però essere stato analizzato con la necessaria attenzione, come peraltro è stato opportunamente sottolineato da alcuni soggetti auditi in Commissione:

“La Toscana ha perso il più importante soggetto economico – finanziario che ne era a sostegno e veicolo di sviluppo, dopo quanti anni siete qui a parlare, vedere le responsabilità? Le responsabilità di chi? Responsabilità tecniche e di mercato però nessuno ha fatto quadrato a dire: salviamo il nostro maggiore veicolo di sviluppo”¹⁶¹.

“Questa Regione ha un bisogno disperato di credito industriale qualificato, che non riesce a svolgere, non è mai riuscito a svolgere (...) Fidi Toscana (...). Io penso che, se facessi politica oggi, io mi occuperei tanto di questo, perché un polmone in quella maniera, se potesse essere ricostituito, significherebbe molto più di tanti discorsi che vengono fatti e di tanti auspici che non hanno nessuna consistenza. Questo secondo me è quello che potrebbe servire questa Commissione”¹⁶².

Si tratta di un aspetto a nostro avviso determinante del mandato di questo lavoro, visto il perimetro territoriale in cui operiamo in quanto consiglieri regionali, sul quale però la Commissione non ha dedicato la necessaria attenzione e sul quale meritava condurre un'analisi ancora più approfondita ed analitica, visti i risvolti che l'impatto della crisi di MPS comporta per il futuro del tessuto economico toscano ed i suoi rapporti con l'accesso al credito.

¹⁶⁰ A seguito dell'Acquisizione di Antonveneta l'Antitrust rileva che in certe zone d'Italia, in particolare in Toscana, MPS possiede una eccessiva concentrazione di sportelli e che pertanto avrebbe dovuto provvedere alla vendita di circa 150, 100 dei quali in Toscana, in buona parte di Banca Toscana ma anche di Antonveneta.

¹⁶¹ Audizione di Olivato.

¹⁶² Audizione di Mazzoni della Stella.

3.3 CONTRATTI DERIVATI SOTTOSCRITTI TRA REGIONE E MPS

Tra il 1999 e il 2006 la Regione Toscana ha sottoscritto 22 contratti derivati con Istituti di Credito italiani ed esteri. Secondo quanto indicato dal bilancio previsionale regionale attualmente ne sono in essere 8, cinque dei quali legati a Monte dei Paschi di Siena.

I derivati in oggetto sono contratti Interest Rate Swap dove la Regione Toscana si impegna a pagare un determinato tasso di interesse (sul c.d. nozionale) alla banca controparte, a scadenze prefissate, e questa salda alla Regione un tasso diverso, alle medesime scadenze. Il guadagno netto verso una delle due parti (Regione e Banca) dipende da quale dei due tassi sarà maggiore ad ogni scadenza e, nello specifico, dalla “distanza” tra i due tassi. Tale distanza determinerà la perdita per una parte e la conseguente resa per l'altra. L'ago della bilancia rispetto ai tassi di interesse è rappresentato dal “Euribor a 6 mesi”, ovvero la media dei tassi interbancari nel semestre, un tasso d'interesse ufficiale, calcolato e comunicato dalla Banca Centrale Europea che considera i tassi che gli istituti bancari si praticano tra loro per i c.d. prestiti semplici (“aperture di credito non garantite”) con scadenza a 6 mesi.

La Commissione ritiene utile per il lettore definire in parole semplici che i derivati sono delle “scommesse” realizzate nelle intenzioni del debitore (qui Regione Toscana) - cioè del soggetto che ha contratto un debito sul quale sottoscrive un derivato creditizio - per ridurre o meno l'impatto del tasso di interesse di tale debito.

Quando la controparte di un contratto derivato è la banca stessa che ha fornito il credito - e quindi indebitato - Regione Toscana, nei casi di guadagno dal derivato l'istituto di credito di fatto ha quindi spostato il rischio del tasso di interesse sulla Regione.

Tabella riassuntiva dei prestiti assistiti da derivati per Regione Toscana al 01/01/15
Fonte: bilancio di previsione regionale 2015 – pag.48

(Tabella A: i contratti di finanziamento assistiti da Interest rate swap).

PASSIVITA' SOTTOSTANTE				DERIVATO FINANZIARIO				
Identificativo della passività sottostante	Importo originario della passività sottostante	Nazionale residuo della passività sottostante	Banca mutuante / sottoscrivente a forma del prestito obbligazionario	Struttura del derivato	durata contrattuale del derivato fino al	Banca - controparte dello swap	TASSO D'INTERESSE pagato dalla banca controparte alla Regione Toscana	TASSO D'INTERESSE pagato dalla Regione Toscana alla Banca controparte
		all'1/1/2015					Tasso d'interesse applicato sul debito sottostante	Tasso d'interesse applicato sul derivato
Mutuo 1V	49.376.254,05	23.933.290,84	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Filiale di Firenze)	IRS tasso fisso	dic-35	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. - Filiale di Firenze -	Euribor 6 mesi + 0,18%	4,358%
Mutuo 10V	75.919.184,16	40.086.575,48	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Filiale di Firenze)	IRS con collar	giu-21	Dexia-Crediop - Sede di Roma -	Euribor 6 mesi + 0,18%	Euribor 6m. +0,18% (Min.: 4,384% - Max.: 7,950%)
Mutuo 6V	129.114.224,77	58.317.982,06	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Filiale di Firenze)	IRS con collar	giu-21	BNP Paribas - Filiale di Londra -	Euribor 6 mesi + 0,50%	Euribor 6m. +0,50% (Min.: 5,05% - Max.: 7,950%)
Eurobond (ISD143216722)	155.000.000,00	58.125.000,00	Investiti istituzionali dell'Euromercato	IRS con barriera digitale (knock out)	giu-22	Deutsche Bank - Filiale di Londra -	Euribor 6 mesi + 0,15%	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n. 1)
Eurobond (ISD149216722)	155.000.000,00	58.125.000,00	Investiti istituzionali dell'Euromercato	IRS con barriera digitale (knock out)	giu-22	Merrill Lynch - Filiali di Londra e dublino	Euribor 6 mesi + 0,15%	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n. 1)
Eurobond (ISD143216722)	155.000.000,00	58.125.000,00	Investiti istituzionali dell'Euromercato	IRS strutturato con spread fra CMS 20 anni e CMS 2 anni, con tap	giu-22	Société Generale - Sede di Parigi	Euribor 6 mesi + 0,15%	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n. 2)
IT0003004867	25.823.000,00	12.568.828,79	Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. (Filiale di Firenze)	IRS con barriera digitale (knock out)	giu-21	Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. - Filiale di Firenze -	Euribor 6 mesi + 0,08%	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n.3)
TOTALE	745.232.642,98	309.261.648,07						

(*) La durata dei contratti è coincidente con quella delle sottostanti passività con l'unica eccezione rappresentata dagli IRS con collar stipulati con le banche Dexia-Crediop e BNP-Paribas, per i quali la scadenza (06/2021) è inferiore a quella della sottostante passività (12/2035).

(Tabella B: il contratto di finanziamento con componente derivata).

PASSIVITA' con componente derivata						
Identificativo della passività sottostante	Importo originario della passività sottostante	Nazionale residuo della passività sottostante	Banca mutuante	Struttura del tasso con componente derivata	durata contrattuale fino al:	TASSO D'INTERESSE pagato dalla Regione Toscana alla banca
		all'1/1/2015				Tasso d'interesse applicato sul debito sottostante
Mutuo 3V	154.535.811,80	106.282.422,20	Dexia-Crediop	Tasso strutturato con spread fra IRS 20 anni e IRS 2 anni	giu-35	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n. 4)

Nel dettaglio i derivati sottoscritti da Regione Toscana, ancora in essere e legati a Monte dei Paschi di Siena, sono i seguenti

1. CODICE DEBITO: Mutuo 1V

Controparte derivato: Monte dei Paschi di Siena

Controparte prestito: Monte dei Paschi di Siena

Tasso pagato dalla banca alla Regione Toscana: Euribor a 6 mesi + 0,18%

Tasso pagato dalla Regione Toscana alla banca: tasso fisso del 4,358%

Monte dei Paschi di Siena guadagna ogniqualvolta il tasso euribor a 6 mesi, aumentato di 0,18, è minore di 4,358%.

Su 20 semestrali dal 2002 ad oggi, questa occasione si è generata 17 volte. Quindi la Regione ha perso la scommessa, a vantaggio di Monte dei Paschi di Siena in 17 occasioni su 20. Al momento attuale questo risultato si è tradotto in 10 anni in circa 7 milioni netti persi dalla Regione Toscana e guadagnati dall'istituto senese. Il contratto dovrebbe esaurirsi nel dicembre 2035 e qualora il trend resti costante, ovvero l'Euribor resti sotto la soglia di 4,536% la Regione Toscana avrebbe perso per l'intera durata dell'operazione circa 25 milioni di euro.

La Commissione fa notare che l'Euribor al momento della stesura della relazione è pari a 0,19%.

2. CODICE DEBITO: Mutuo 10V

Controparte derivato: Dexia - Crediop

Controparte prestito: Monte dei Paschi di Siena

Tasso pagato dalla banca alla Regione Toscana: Euribor a 6 mesi + 0,18%

Tasso pagato dalla Regione Toscana alla banca: Euribor a 6 mesi + 0,18% - Collar: Min 4,384%;
Max 7,950 %

Dexia-Crediop guadagna ogniqualvolta il tasso Euribor a 6 mesi, aumentato di 0,18, è minore del 4,384%. La Regione Toscana guadagna ogniqualvolta il tasso Euribor a 6 mesi, aumentato di 0,18, è maggiore del 7,95%.

Quando il tasso Euribor a 6 mesi, aumentato di 0,18, è compreso tra il 4,384% e il 7,95%, nessuno perde o guadagna. Ovvero il tasso pagato dalla banca alla Regione Toscana è identico al tasso pagato da quest'ultima al Monte dei Paschi di Siena.

Dal 2002 ad oggi la Regione Toscana ha perso questa scommessa 24 volte su 27 e le restanti 3 ha pareggiato. Finora questo ha comportato per l'ente una perdita di circa 14,5 milioni e se il trend resterà costante alla scadenza 2021 la Regione Toscana avrà perso con questo strumento più di 20 milioni di euro.

3. CODICE DEBITO: Mutuo 6V

Controparte derivato: BNP Paribas – filiale di Londra

Controparte prestito: Monte dei Paschi di Siena

Tasso pagato dalla banca alla Regione Toscana: Euribor a 6 mesi + 0,50%

Tasso pagato dalla Regione Toscana alla banca: Euribor a 6 mesi + 0,50% - Collar: Min 5,026%;
Max 7,950 %

La banca guadagna ogniqualvolta il tasso Euribor a 6 mesi, aumentato di 0,50, è minore del 5,026%. La Regione guadagna ogniqualvolta il tasso Euribor a 6 mesi, aumentato di 0,50, è maggiore del 7,95%. Quando il tasso Euribor a 6 mesi, aumentato di 0,50, è compreso tra il 5,026% e il 7,95%, nessuno perde o guadagna. Ovvero il tasso pagato dalla banca alla Regione Toscana è identico al tasso pagato dalla Regione Toscana alla banca.

Dal 2002 ad oggi la Regione Toscana ha perso la "scommessa" 25 volte su 27, perdendo circa 24 milioni di euro e se il trend restasse costante tale risultato negativo alla scadenza 2021 arriverà ad oltre 35 milioni di euro.

4. CODICE DEBITO: Obbligazione europea (eurobond)¹⁶³

Controparte derivato: Merrill Lynch – filiali di Londra e Dublino

Controparte prestito: UBS Investmente bank, Merrill Lynch, Deutsche Bank, Monte dei Paschi di Siena, BNL (1° emissione 'EMTN programme) "Galileo Bond"

Tasso pagato dalla banca alla regione: Euribor a 6 mesi + 0,15%

Tasso pagato dalla regione alla banca:

¹⁶³ La Commissione non ha potuto approfondire se tale Bond sia stato emesso in Lussemburgo o Regno Unito e quindi si riferisca a diritto estero.

Tab. Dettaglio n. 1 (IRS con barriera digitale - knock out; controparti: Deutsche Bank, Merrill Lynch)				
inizio periodo	fine periodo	tasso soglia	se Euribor < Tasso soglia	se Euribor > tasso soglia
12/06/2012	12/06/2019	7,50%	4,950%	Euribor 6 mesi senza alcun spread (flat), rilevato in advance
12/06/2019	12/06/2022	8,00%		

Identico al caso precedente.

5. CODICE DEBITO: Obbligazione europea (eurobond) N.B. Possibile di diritto estero, cioè emessa in Lussemburgo o Uk

Controparte derivato: Société Generale – sede di Parigi

Controparte prestito: UBS Investment bank, Merrill Lynch, Deutsche Bank, Monte dei Paschi di Siena, BNL (1° emissione 'EMTN programme) "Galileo Bond"

Tasso pagato dalla banca alla regione: Euribor a 6 mesi + 0,15%

Tasso pagato dalla regione alla banca:

Tab. Dettaglio n. 2 (IRS strutturato con CMS spread; controparte: Société Generale)
Dal 12/12/2012 (incluso) al 12/06/2022:
$i = \text{Min. } \{ [\text{Euribor 6 mesi} + 3,430\%]; 7,50\% \} - \text{Max. } \{ [\text{CMS 20 anni} - \text{CMS 2 anni}]; 0 \}$

Cioè, il tasso pagato dalla regione alla banca sarà dato dalla differenza tra:

- ✓ il minore, tra l'Euribor a 6 mesi +3,43 e il 7,5%
- ✓ il maggiore, tra la differenza tra il constant maturity swap a 20 anni e il constant maturity swap a 2 anni.

Entrambi tali strumenti hanno già generato ad oggi una perdita di circa 35 milioni di euro.

Il Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi, in data 3 novembre 2011, annunciò di voler procedere con un annullamento degli eurobond sovracitati, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato che di fatto consentì l'“autotutela” alla Provincia di Pisa quando questa decise unilateralmente di annullare gli atti amministrativi con i quali la Giunta aveva stipulato dei contratti derivati con risultati svantaggiosi per l'ente. La Commissione rileva che, a quanto si apprende dagli atti ufficiali della Regione Toscana, primo fra tutti il Bilancio previsionale, gli strumenti sovracitati sono ancora in essere.

La Commissione avrebbe desiderato porre alcune domande a Claudio Martini ed Enrico Rossi, presidenti di Regione Toscana dal 2000 ad oggi, in merito al loro comportamento su tali contratti derivati e quanto questo fosse dovuto al rapporto tra l'ente e Monte dei Paschi di Siena.

La Commissione ritiene quindi che sia palese come mentre le controparti bancarie, come Monte dei Paschi di Siena, si sono tutelate tramite limiti massimi e minimi, la Regione non ha posto un limite alla sua spesa.

Indubbiamente questo atteggiamento ha provocato una perdita. Resta il dubbio ai commissari sul perché non siano stati rivisti tali contratti.

In tal senso la Commissione ha potuto usufruire del solo contributo esplicativo di uno degli Assessori al Bilancio della giunta regionale: Riccardo Nencini. Alla domanda relativa sul contratto derivato sottoscritto con Monte dei Paschi di Siena l'assessore al Bilancio di Regione Toscana dal 2010 al 2013 ha

risposto di non ricordare tale contratto e se questo fosse parte di un pacchetto di operazioni analoghe rinegoziato allora dalla giunta.

3.4 SOCIETA' PARTECIPATE

Il gruppo Monte dei Paschi di Siena è un partner sociale ricorrente di Regione Toscana nelle sue partecipate. Il gruppo MPS e l'ente condividono infatti la stessa compagine sociale in cinque società¹⁶⁴ e due fondazioni¹⁶⁵. Inoltre, come già ampiamente descritto in precedenza, Regione Toscana è ente nominante di Fondazione Monte dei Paschi di Siena, ovvero nomina un membro della sua Deputazione Generale.

La Commissione ha rilevato da fonti documentali¹⁶⁶ - tra le quali il giudizio parificato della Corte dei Conti - che la quasi totalità di tali *organizzazioni* presenta risultati d'esercizio modesti o viziati dal contributo pubblico o fortemente negativi, generando in quest'ultimo caso conseguenti perdite per i soci, tra i quali sia l'Istituto Senese sia Regione Toscana (tab. 1).

Società partecipata	Capitale sociale al 31 dicembre 2015	Utile (perdita) di esercizio	Quota % di partecipazione Regione Toscana al capitale sociale	Quota di utile (perdita) di pertinenza della Regione Toscana
Fidi Toscana s.p.a	160.163.224,00	-13.940.522,00	46,28%	-6.451.674,58
Interporto Toscana "A. Vespucci" S.p.a.	22.458.263,10	-3.223.521,00	23,56%	- 759.461,54
Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A	17.602.845,16	36.661,00 (nel 2014 -439.763,00)	73,81%	27.059,48

La Commissione ha audito le principali figure apicali di tutte le "partecipate" condivise tra Regione Toscana e Monte dei Paschi di Siena nell'intento di definire tre aspetti

- ✓ I motivi sottostanti la presenza e permanenza attuale di Monte dei Paschi di Siena in tali compagini sociali
- ✓ Le ragioni dei risultati di esercizio sovracitati
- ✓ La natura del rapporto tra Regione Toscana e Monte dei Paschi di Siena rintracciabile in tali "partecipate"

In premessa finale di tale analisi la Commissione ritiene importante riferire che il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (c.d. Riforma Madia) ha presentato importanti novità sulla

¹⁶⁴ Per una di queste (Firenze Parcheggi spa), prima della conclusione dei lavori della Commissione, la Giunta ha comunicato la liquidazione della quota regionale.

¹⁶⁵ Fonte. Rapporto 2015 "Le partecipazioni della Regione Toscana" e aggiornamento ricevuto dalla Giunta regionale in data 14 luglio 2016 con i risultati di esercizio e la quota % di partecipazione al capitale sociale o al fondo di dotazione (Fondazioni).

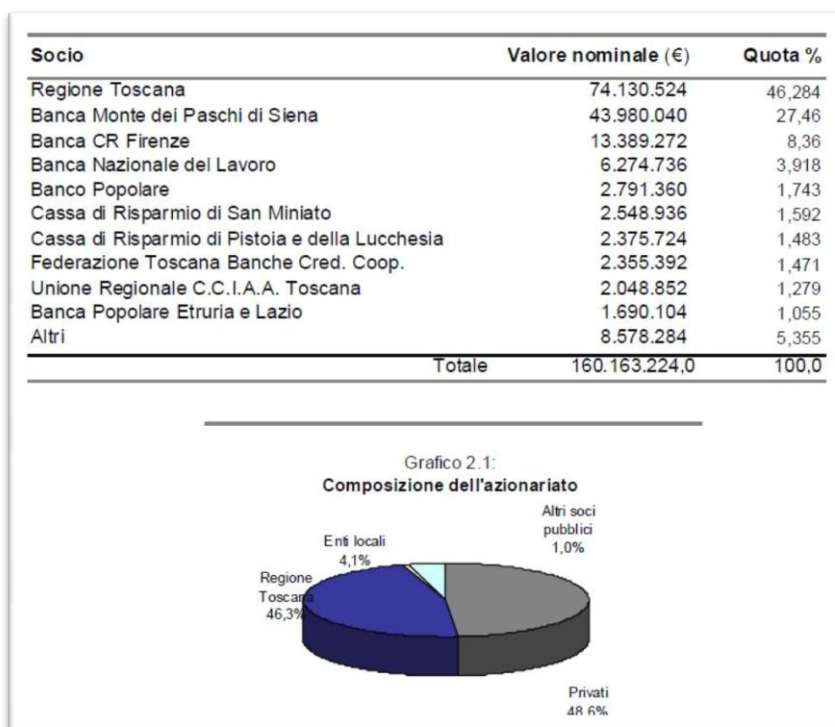
¹⁶⁶ Ibidem e Relazione annuale Corte dei Conti 2015

maggior parte delle c.d. “Partecipate” tra le quali l’eliminazione di quante tra queste presentano un risultato negativo negli ultimi quattro esercizi su cinque.

A tal proposito Regione Toscana ha nella partecipata Fidi Toscana spa una delle candidabili a tale cancellazione, benché l’ente l’abbia indicata nel DEFR 2016 come “Società strategica”, quindi da mantenere.

3.4.1 FIDI TOSCANA

Fidi Toscana spa è una società nata nel 1977 e partecipata al 46,28% da Regione Toscana, al 27,46% da banca Monte dei Paschi di Siena e per la restante quota da altri istituti bancari ed enti. Regione Toscana e Monte dei Paschi di Siena spa sono nella compagine sociale dall’anno di fondazione.



La sua attività risulta la seguente

“agevolare l’accesso al credito a medio e lungo termine, al factoring e al leasing da parte delle imprese di minori dimensioni, prestando garanzia, assumendo partecipazioni di minoranza e/o prestiti obbligazionari, concedendo prestiti partecipativi e assumendo partecipazioni di minoranza e/o prestiti obbligazionari in imprese di minori dimensioni costituite in forma di società di capitali. La società presta inoltre la propria consulenza per assistere le imprese di minori dimensioni”.

Il rapporto tra Fidi Toscana spa e Monte dei Paschi di Siena è stata descritto alla Commissione dall’attuale Presidente, Lorenzo Petretto. Tra le principali informazioni raccolte la Commissione ritiene utile riportare le seguenti

1. Il Consiglio di Amministrazione di Fidi Toscana è composto da 3 membri su 11 di designazione del Monte dei Paschi di Siena;

2. I rapporti contrattuali tra Fidi Toscana spa e gruppo Monte dei Paschi di Siena sono legati alla concessione di garanzie secondo una convenzione generale sottoscritta nel 2007. Quando un'azienda fa richiesta di mutuo o altro finanziamento in Monte dei Paschi di Siena, nei casi previsti dalla convenzione l'erogazione è coperta dalla garanzia di Fidi Toscana;

3. Fidi Toscana spa aveva in essere un contratto con MPS Capital Services dal 2008 al 2013 per un servizio di elaborazione statistica su credito alle aziende e andamento creditizio;

4. Gli uffici di Fidi Toscana spa sono attualmente in un palazzo in Viale Mazzini n.46 acquistato da MPS Capital Services per 14,02 milioni di euro;

5. Fidi Toscana spa ha un patrimonio di circa 167,5 milioni di euro, in parte collocati in forma di liquidità su conto corrente e obbligazioni presso Monte dei Paschi di Siena: tali obbligazioni erano 15,4 milioni nel 2005 ed nel 2014, ultimo dato reso disponibile da Petretto, erano 29,4 milioni;

6. Fidi Toscana spa ha alcune partecipazioni ritenute strategiche insieme a MPS: tra queste SICI Sgr S.p.a. che ha sede nella sede di Fidi Toscana spa, Biofund S.p.A., Grosseto Sviluppo S.p.A., Valdarno Sviluppo S.p.A. e PAT 2000 S.p.A..

Alla domanda posta dalla Commissione di avere il dato relativo ai crediti deteriorati di Fidi Toscana spa attribuibili a Monte dei Paschi di Siena, Fidi Toscana spa, nella persona del suo Presidente, ha fornito successivamente all'audizione le seguenti tabelle.

Tabella 1: A valere sul patrimonio di Fidi Toscana

ANNO	STOCK DETERIORATO FIDITOSCANA		STOCK BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA		% INCIDENZA MPS SULLO STOCK FIDITOSCANA		PERDITE LIQUIDATE
	INADEMPIENZA PROBABILE	SOFFERENZA	INADEMPIENZA PROBABILE	SOFFERENZA	% INADEMPIENZE PROBABILI	% SOFFERENZE	
2005	2.167.253,58	9.634.752,15	207.225,09	266.484,16	9,56%	2,97%	202.035,67
2006	4.391.014,95	9.283.941,53	146.785,12	740.031,03	3,34%	7,97%	285.953,00
2007	8.289.909,89	12.219.005,71	349.104,37	244.999,36	4,20%	2,01%	193.800,00
2008	9.427.449,71	14.642.199,69	799.693,21	1.222.839,88	8,37%	8,35%	-
2009	9.525.682,24	16.883.234,88	1.157.648,19	2.580.398,04	12,15%	13,67%	932.457,64
2010	15.018.667,18	23.231.894,12	1.980.624,00	2.411.920,08	13,19%	10,38%	2.155.257,88
2011	12.097.048,48	24.843.452,98	2.234.515,01	1.384.071,77	18,47%	5,57%	2.943.683,36
2012	17.973.566,23	41.179.279,85	4.542.671,20	5.934.406,21	25,27%	14,41%	3.332.976,60
2013	20.580.873,67	79.808.231,10	5.014.326,71	15.515.618,97	24,36%	19,49%	4.286.942,89
2014	37.003.666,62	107.035.337,42	8.721.456,65	21.207.628,47	23,57%	19,81%	4.733.399,54
2015	51.250.858,66	103.435.775,81	15.104.123,82	17.278.546,09	29,47%	16,70%	5.442.552,50

N.B. inadempienza probabile è la nuova denominazione delle operazioni incagliate

Tabella 2: A valere su fondi pubblici

ANNO	STOCK DETERIORATO FIDITOSCANA		STOCK BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA		% INCIDENZA MPS SULLO STOCK FIDITOSCANA		PERDITE LIQUIDATE
	INADMPIENZA PROBABILE	SOFFERENZA	INADMPIENZA PROBABILE	SOFFERENZA	% INADMPIENZE PROBABILI	% SOFFERENZE	
2005	872.587,42	1.719.081,52	23.325,36	38.582,01	2,67%	2,24%	63.730,89
2006	1.845.015,24	1.449.159,08	4.323,43	8.570,09	0,23%	0,56%	54.200,00
2007	2.357.616,28	5.887.172,21	663.530,37	1.563.204,12	28,14%	26,84%	54.000,00
2008	3.549.010,24	6.117.674,39	594.747,05	1.744.215,83	16,76%	28,51%	2.688.907,05
2009	4.008.710,80	8.654.506,83	1.487.003,95	2.639.117,50	37,09%	30,49%	2.327.825,06
2010	5.398.698,11	9.697.023,17	1.669.190,25	2.078.619,65	30,92%	21,44%	3.580.144,93
2011	4.769.445,20	9.324.733,51	1.264.959,20	1.381.279,14	26,52%	14,81%	2.274.606,26
2012	4.512.598,96	11.211.848,29	1.061.179,98	2.111.376,04	23,52%	18,83%	637.664,78
2013	4.166.757,44	15.082.084,24	861.623,89	2.673.091,54	20,66%	17,76%	564.630,62
2014	5.504.284,33	15.975.152,89	1.119.366,37	1.978.836,48	20,34%	12,39%	1.087.498,98
2015	5.465.096,12	15.233.331,75	2.645.851,27	936.643,80	48,41%	6,15%	691.854,55

N.B. inadempienza probabile è la nuova denominazione delle operazioni incagliate

In tal senso la Commissione esprime la sua preoccupazione nel riconoscere che Fidi Toscana spa abbia di fatto incrementato nettamente i suoi crediti deteriorati - con particolare riguardo per le *inadempienze probabili* cresciute in dieci anni del 2.364 % e soprattutto *sofferenze* cresciute nel medesimo periodo del 1.073%¹⁶⁷ - e che l'incidenza di Monte dei Paschi di Siena sullo stock di tali crediti deteriorati di Fidi Toscana spa è triplicato per le inadempienze probabili e otto volte maggiore per le sofferenze nell'ultimo decennio.

Questo significa che Fidi Toscana spa ha di fatto contro-garantito un numero sempre crescente di credito concesso dagli istituti bancari, e in particolare per quasi un terzo da Monte dei Paschi di Siena, senza le dovute garanzie.

A proposito della natura di tale natura "riparatoria" di Fidi Toscana spa, a tutela degli Istituti Bancari e quindi anche di Monte dei Paschi di Siena spa, e di quella che in parole molto semplici può essere definito il problema della "manica larga" o "mancato controllo del credito", la Commissione non ha potuto accertare alcuna delle situazioni specifiche che coinvolgono la partecipata regionale e MPS. Pur tuttavia, a titolo esemplificativo, riteniamo interessante citare il caso noto alle cronache della Chil Post srl sul quale pende un'indagine della Corte dei Conti per presunto danno erariale¹⁶⁸.

CASO CHIL POST

La società presieduta da Tiziano Renzi, padre dell'attuale Presidente del Consiglio dei Ministri, fallita e al centro di un accertamento giudiziario per bancarotta fraudolenta, sottoscrisse un mutuo con il credito cooperativo di Pontassieve da 496.717,65 euro, poi garantito grazie al Fondo "emergenza economia misura liquidità" creato da Regione Toscana tramite Fidi Toscana spa. Il fondo in cinque anni ha sottoscritto garanzie per 1,12 miliardi di euro a 5.687 aziende toscane e ne ha dovuto

¹⁶⁷ Fonte Tabella 1

¹⁶⁸ Mugnaini, M., *Chil Post, la Corte dei conti manda la Finanza nella sede di Fidi Toscana*, 10 ottobre 2015

elargire effettivamente solo 16 milioni, per loro inadempienza (quindi una quota minima pari all'1,4% del totale). Il Fondo Centrale di Garanzia del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) coprì a sua volta poco più di 1 milione di questi 16 milioni di sofferenze e 236.803,23 euro di tale importo furono destinati a colmare l'impossibilità di pagare di Chil Post, gravata da 1,15 milioni di passivo, inclusivi dell'esposizione con il Credito Cooperativo di Pontassieve. L'anomalia della vicenda, rispetto a Fidi Toscana spa, è stata ammessa da quest'ultima in relazione ai mancati requisiti di Chil Post srl rispetto all'utilizzo del Fondo di Garanzia, persi quando la società di Tiziano Renzi ha modificato sede legale - portandola in un'altra regione - e proprietà, dopo la cessione di 2 milioni di beni e servizi ad una società terza (la Eventi 6 della moglie di Tiziano Renzi)¹⁶⁹.

Dall'insieme di informazioni raccolte, la Commissione ha ritenuto di desumere che Monte dei Paschi di Siena sia rimasto il secondo socio di Fidi Toscana spa - nonostante la crisi aziendale che indurrebbe a ritenere utile la cessione di quote relative a società in perdita - quale forma di continuità con la sua partecipazione iniziale, nata nel periodo in cui la banca era Istituto di Diritto Pubblico.

Per Monte dei Paschi di Siena pare conveniente coltivare una buona relazione con una società che offre garanzie pubbliche al credito e ammortizza una parte dei crediti deteriorati. Questo benché il Presidente Petretto abbia tenuto a rassicurare i commissari dell'assenza di eventuali situazioni di conflitto di interessi, quantomeno sul piano formale, poiché i consiglieri - qualora debbano prendere delle delibere relative a finanziamenti erogati dalle banche di cui sono espressione - si astengono dal voto ai sensi del Codice Civile.

Restano tuttavia preoccupanti secondo la Commissione i risultati di esercizio, sistematicamente in perdita, della partecipata regionale, del quale l'ultimo presenta una perdita capace di influire sul socio Regione Toscana per 6,4 milioni di euro. Una situazione che, secondo la Commissione, dovrebbe indurre tutti i soci ad una riflessione seria su governance e piano di ristrutturazione - che non ci risulta ad oggi richiesto - qualora si voglia evitare che Fidi Toscana spa entri nel computo delle società partecipate da eliminare, secondo la c.d. Riforma Madia.

La Commissione invita comunque la Commissione Controllo del Consiglio Regionale a porre particolare attenzione alla situazione di Fidi Toscana spa e allo stato del suo credito.

3.4.2 INTERPORTO TOSCANO A.VESPUCCI

La Interporto Toscano "A. Vespucci" spa gestisce la struttura omonima sita a Guasticce (Collesalveti - LI) e l'attività di retroporto per quanto riguarda il Porto di Livorno. Attualmente la Regione Toscana ne detiene il 23,6% e mentre il Gruppo Monte dei Paschi di Siena è azionista di maggioranza (con Monte dei Paschi di Siena al 21,8% e MPS Capital Services al 19%).

¹⁶⁹ Vecchi, D., Chil Post, lo Stato paga i debiti ma l'azienda di papà Renzi non aveva i requisiti, il Fatto Quotidiano, 9 gennaio 2014

Socio	Valore nominale (€)	Quota %
Regione Toscana	5.291.133	23,6
Monte Dei Paschi Di Siena	4.900.172	21,8
M.P.S.Capital Services	4.267.509	19,0
Autorita' Portuale Livorno	2.153.638	9,6
C.C.I.A.A. Di Livorno	1.309.743	5,8
Comune Di Livorno	1.152.222	5,1
Comune Di Pisa	627.499	2,8
C.C.I.A.A. Di Pisa	595.478	2,7
Banco Popolare Soc. Coop.	309.876	1,4
Provincia Di Livorno	290.251	1,3
Provincia Di Pisa	290.251	1,3
Altri privati	1.038.085	4,6
Altri EELL	232.407	1,0
Totale	22.458.263	100,0

La società ha vissuto di recente una ricapitalizzazione di 10 milioni di euro (coperta per 5 milioni da Monte dei Paschi di Siena¹⁷⁰), ciononostante ha chiuso l'esercizio 2015 con una perdita cospicua di 3,2 milioni di euro, quasi dieci volte superiore a quella riscontrata nel 2014 (-399.603 euro). Indebitamento e oneri finanziari relativi rimangono un problema strutturale della società: Interporto "A. Vespucci" spa ha circa 65 milioni di euro di debiti e gli oneri finanziari sono pari al 60% dei ricavi Commerciali. Come dichiarato nella relazione 2015 della giunta "In sostanza i ricavi gestionali sono in grado di coprire i costi di gestione ma non coprono totalmente i costi finanziari e gli ammortamenti che possono essere coperti solo da componenti straordinari di reddito quali ad esempio le plusvalenze da vendita immobili". Questa situazione ha indotto il CDA a chiedere un piano di rimodulazione del debito bancario individuando in Fidi Toscana l'advisor finanziario. Tale Piano di Consolidamento e Sviluppo rappresenta il superamento del Piano Industriale approvato in sede di aumento di capitale sociale nel novembre 2013.

La Commissione ha potuto ascoltare il Presidente della società, Rocco Guido Nastasi, e il suo Responsabile Amministrativo, Riccardo Gioli.

Dai suddetti ha appreso le seguenti informazioni su risultati di esercizio, indebitamento legato a Monte dei Paschi di Siena e incidenza di quest'ultima nella governance

"Noi i rapporti con Monte dei Paschi sono iniziati quando l'Interporto diciamo acquisì i primi contributi con la legge 240 [...] con Monte dei Paschi poi i rapporti erano limitati al conto corrente bancario. Monte dei Paschi di Siena fu il capofila del primo pool di banche che finanziò l'Interporto e col passare degli anni è sempre stata la **banca diciamo di riferimento per le operazioni importanti a lungo termine** [...] La società è stata fondata nell'87 [...] poi c'è stato un passaggio di partecipazioni... Sansedoni, Monte dei Paschi Partecipazioni, poi è stata passata a Capital Services e poi ultimamente Monte dei Paschi che la Monte dei Paschi è entrata con l'ultimo aumento di capitale, sostanzialmente è entrata con un aumento di capitale quando avevamo uno scoperto di conto corrente di 5 milioni. Quindi sostanzialmente è stato diciamo azzerato lo scoperto di conto corrente trasformandolo tra virgolette in capitale. Monte dei Paschi, che poi è sempre stato presente nei nostri consigli di amministrazione, riallacciandomi a quello che chiedevate voi; attualmente il consiglio è stato ridotto, anche in ottemperanza alle normative da 7 a 5 membri e l'**amministratore delegato e un consigliere sono di nomina Monte dei Paschi di Siena**"

Gioli R.

"la società nella sua storia non ha mai distribuito utili, anche perché gli utili la società li ha avuti solo quando ha fatto delle operazioni di natura straordinaria, delle vendite"

Nastasi, R.G.

¹⁷⁰ Nastasi, R.G.

“abbiamo acceso nei vari anni diciamo delle **attività (con Monte dei Paschi di Siena ndr)**, come per esempio abbiamo un mutuo contratto con Capital Services di 16 milioni e sempre con Capital Services un mutuo di 4 milioni e 8. Capital Services però era capofila di un pool di banche dove c’era la Banca Nazionale del Lavoro, il Banco Popolare e Mediocredito Italiano. Ora questa quota, diciamo questa quota del pool si è ridotta a 2 milioni 851 perché è stata restituita nei vari anni. Poi abbiamo un ulteriore mutuo con Monte dei Paschi Capital Services per originari 2 milioni e 4 e con una quota residua di un milione e 630. Infine abbiamo un finanziamento contratto sempre con Capital Services di anticipazione di contributi ministeriali, quelli sono stati ceduti per un totale di 3 milioni e 8 con una quota residua di un milione e 909. In più abbiamo un’operazione... derivato in pratica, Interest Rate Swap, a copertura del rischio di tasso di interesse su un importo originario di 8 milioni che era un finanziamento che avevamo avuto da parte della Cassa di Risparmio di Firenze, era stato stipulato nel 2007; l’importo ad oggi rimasto di questo finanziamento è di 3 milioni e 497 e dovrebbe scadere nel 2020. Infine abbiamo un affidamento a breve concesso dalla Banca Monte dei Paschi di Siena per 100.000 euro, che attualmente è attivo”.

Nastasi, R.G.

La Commissione ha quindi appurato circa un terzo dell’indebitamento attuale di Interporto “A. Vespucci” spa è con il gruppo Monte dei Paschi di Siena (circa 22 milioni) e questa attività, unita al controllo di gestione su un soggetto col quale è molto esposto, rappresenta ad oggi il ragionevole motivo della sua permanenza nell’azionariato. Una condizione nata negli anni dell’Istituto di Diritto Pubblico, quando Monte dei Paschi di Siena era una banca (pubblica) di sistema. Il caso dell’Interporto “A.Vespucci” spa denota quanto nella transizione da quella condizione alle logiche di una banca privata, ha comportato alcune difficoltà di riassetto. Difficoltà colmate in questo caso dalla profittabilità di un indebitamento che, lo ribadiamo, produce oneri finanziari al 60% dei ricavi.

Nonostante la società sia quindi in una condizione di estrema difficoltà, Regione e Autorità Portuale continuano tuttavia a investirvi, facendo affidamento alla capacità della Interporto “A. Vespucci” spa di ottenere il bene placet dalle banche creditrici (in primi Monte dei Paschi di Siena).

“Alla luce degli sviluppi positivi del piano di consolidamento e sviluppo e delle intese con Regione e Autorità Portuale, a breve ripartiranno anche le procedure d’appalto della costruzione di una struttura del freddo che beneficia di un **contributo di 3 milioni di euro già erogati dal Ministero e sui capitoli regionali**. Ovviamente c’è necessità di prefinanziare i contributi e quindi ci sarà la necessità di avere il piano con le banche approvato e sottoscritto”.

Gioli, R.

Un ottimo esempio del perdurare da parte di Regione Toscana ed altri attori istituzionali nel ritenere Monte dei Paschi di Siena una banca di sistema - nonostante la sua condizione attuale - e per parte di quest’ultima la difficoltà a poter uscire dai problemi commerciali che tale condizione comporta. Primo fra tutti la rischiosità del credito. Come nel caso di Interporto “A. Vespucci” spa.

3.4.3 SOCIETA' ESERCIZIO AEROPORTO MAREMMA - SEAM Spa

La società gestisce l’aeroporto civile di Grosseto. Regione Toscana ne detiene il 7,8% e Monte dei Paschi di Siena il 1,35%. In totale l’azionariato pubblico della società arriva al 37%. SEAM spa ha chiuso l’esercizio 2015 in utile (42.525 euro), quarto risultato positivo consecutivo, e si presenta in equilibrio finanziario.

La Commissione ha potuto apprendere alcune informazioni sulla partecipata dal suo attuale Presidente Renzo Alessandri.

“l’aeroporto di Grosseto è ospitato all’interno di una base militare, Quarto Stormo che credo voi conoscerete, e che per questo motivo diciamo svolge un’attività che è limitata non tanto nel volume di traffico acquisiti ma soprattutto per le limitazioni che l’Aeronautica Militare pone a carico della società. Il nostro è un aeroporto militare aperto al traffico civile autorizzato di volta in volta; ogni aereo che decolla o atterra su Grosseto deve avere una preventiva autorizzazione da parte

del Comando del Quarto Stormo. Devo dire che i meccanismi sono "oliati" e le autorizzazioni arrivano in tempo reale [...] essere all'interno di una base importante come quella di Grosseto ci inibisce in questo momento ai voli di linea, ci inibisce ai low cost, ci consente esclusivamente di gestire voli charter, aerotaxi e voli privati. Quindi l'oggetto sociale è quello della gestione di una struttura aeroportuale, le possibilità di svilupparla però sono limitate perché tengono conto appunto di queste limitazioni dovute alla convivenza con l'Aeronautica Militare"

Alessandri, R., audizione 19 maggio 2016

"la società nel 1993 ha avuto un contributo di 400 milioni (lire ndr) dalla Fondazione del Monte dei Paschi, che è stato erogato in sette anni sulla base di documentazione esibita dalla società a fronte di investimenti fatti, e quindi su rendicontazione; l'erogazione di questo contributo che è stato utilizzato per la costruzione di alcuni manufatti, per l'acquisto di... per la costruzione di una cabina elettrica, l'acquisto di generatori, attrezzature per accogliere gli aerei e così via, è stato erogato completamente, è stato finito di erogare nel 2000 e sempre nel 2000 abbiamo avuto nell'occasione in cui fu inaugurata l'aerostazione un ulteriore contributo di 10 milioni sempre da parte della Fondazione Monte dei Paschi. Dal 2005 in poi i nostri rapporti con la Banca si sono limitati a quelli che sono i rapporti classici con un azionista, peraltro di minoranza. [...] la Banca non ha mai nominato un consiglio di amministrazione e noi abbiamo avuto con la Banca solo rapporti di conto, nel senso che è una banca dove noi teniamo una parte della nostra liquidità ma non ci sono dossier titoli, il massimo dell'investimento è stato quello dei conti deposito per avere una rimoderazione maggiore di quella del conto corrente"

Idem

Il Presidente Alessandri ha infine chiarito alla Commissione il perché della presenza di Monte dei Paschi di Siena nel capitale sociale della società. Un ottimo esempio del concetto di "banca di sistema" già ampiamente trattato nella relazione.

"la partecipazione della Banca è in tutto il sistema societario pubblico e privato che è presente su Grosseto, quindi l'Aeroporto, l'ente Fiera e la Grosseto Sviluppo. Il sistema societario grossetano, maremmano ha origine negli anni '90, quindi quelli erano gli anni in cui la Fondazione ancora non c'era e esisteva questo famoso... dico "famoso" anche con un po' di ramarico, perché prima vedevamo risorse che ora non vediamo più... questo **famoso fondo per lo sviluppo delle province di Siena e Grosseto**, che erogava contributi, devo dire importanti a Siena, contributi più marginali su Grosseto, ma comunque sempre contributi abbastanza importanti. Quindi la presenza della Banca nel capitale di tutte le società pubbliche o private (inc.) in quel periodo faceva parte, era una prassi diciamo: la banca veniva considerata banca del territorio e come tale partecipava il capitale e poi si offriva anche ovviamente come strumento finanziario per i fabbisogni che le singole società avrebbero avuto".

Idem

3.4.4 TERME DI CHIANCIANO IMMOBILIARE spa

La società gestisce il patrimonio immobiliare del complesso termale di Chianciano Terme ed è partecipata al 73,81% dalla Regione Toscana, al 18,7% dal Comune di Chianciano Terme e al 7,49% dalla Finanziaria Senese di Sviluppo (società con partecipazione maggioritaria della Fondazione Monte dei Paschi di Siena). Il bilancio 2014 aveva chiuso con 439.763 euro di perdita, ma l'esercizio 2015 ha invece registrato un utile, seppur esiguo, di 36.661 euro. La società risulta indebitata per circa 4 milioni di euro.

La Commissione ha potuto raccogliere informazioni sulla gestione dall'Amministratore Unico, Massimiliano Galli.

"l'origine della società parte dagli anni '60, era una società delle partecipazioni statali che poi è stata diciamo assegnata dal Ministero delle Partecipazioni Statali alla Regione e al Comune in quota parte, poi successivamente negli anni 2003 e 2004 si è avviata una fase di privatizzazione per la gestione delle attività termali che si è diciamo perfezionata nel 2005. Quindi dal 2005 a Chianciano c'è una società immobiliare che è la proprietaria di tutto il complesso [...] e poi c'è una società di gestione diciamo privata che si occupa della gestione materiale delle terme. Negli anni la società ha avuto diciamo vari aumenti di capitale da parte della Regione e questo ha portato appunto a cambiare la partecipazione detenuta della Regione stessa. I vari

aumenti di capitale sono stati legati sempre e comunque a una politica di investimenti che è finalizzata, perché anche adesso abbiamo in corso questi investimenti, a cercare di superare lo stato di crisi del settore termale legato al termalismo classico, e quindi gli investimenti sono stati mirati al termalismo sul benessere e abbiamo raggiunto un primo obiettivo nel 2013 con l'apertura di tutto un complesso di piscine termali, che va anche molto bene, che poi nel 2013 appunto furono consegnate alla società di gestione per lo svolgimento dell'attività. Ancora oggi abbiamo delle risorse che ci furono assegnate dall'ultimo aumento di capitale sociale della Regione nel 2014 e stiamo utilizzando per fare altri investimenti sempre sull'area benessere".

Galli,

"rapporti con il Gruppo Monte dei Paschi in quanto sono stati stipulati sia dei contratti di conti correnti, tre ancora in essere ad oggi... il primo nel '96, poi nel 2013 e poi nel 2008... e tre contratti di mutuo. Ancora ad oggi in essere che diciamo sono... il primo contratto è stato stipulato nel 2000 e attualmente è 663 mila euro, il secondo contratto è stato stipulato nel 2006 e attualmente è 860 mila euro, terzo contratto nel 2003 attualmente 1 milione e 413. I mutui erano comunque legati ai piani di investimenti che la società diciamo negli anni stava facendo, e quindi erano naturalmente regolati dagli investimenti che si andavano a fare. Questi mutui naturalmente sono ancora in fase di rimborso"

Galli

La Commissione non ha potuto approfondire, per ragioni di tempo e opportunità rispetto al suo oggetto, le ragioni della partecipazione - seppur minoritaria - di Finanziaria Senese spa. Resta pertanto solo ipotetico il collegamento tra questa presenza nella compagine sociale e l'indebitamento di Terme di Chianciano Immobiliare spa gestito dal gruppo Monte dei Paschi di Siena.

Ad oggi la partecipata risulta tra le società con quote in dismissione da parte della Regione Toscana.

3.4.5 FONDAZIONE SISTEMA TOSCANA

Fondazione Sistema Toscana (FST) rappresenta un esempio molto rappresentativo di come la Regione Toscana inquadrasse Banca Monte dei Paschi di Siena anche dopo la privatizzazione quale banca "di sistema". In tal senso è sufficiente osservare come quando la Regione Toscana ha voluto creare una Fondazione chiamata "Sistema Toscana" non abbia scelto come partner i principali referenti istituzionali del territorio (es. Comuni, Province, CCIA), ma Banca Monte dei Paschi di Siena.

Paolo Chiappini, attuale Direttore di FST, ha illustrato alla Commissione genesi e attuale assetto di questo ente.

"i rapporti intercorsi con la banca MPS e la Fondazione MPS risalgono a una fase che precede la costituzione della Fondazione (FST ndr) avvenuta sul finire del 2004, in relazione alla fusione di due progetti che richiamavano l'interesse dei due soci fondatori, Regione Toscana e Banca Monte dei Paschi, in ordine alla realizzazione di un portale Internet della Toscana (Intoscana.it ndr) finalizzato allora, in un'epoca che ancora non aveva fatto esplodere dinamiche che attribuivano al Web e ad Internet una componente fondamentale ai fini della valorizzazione delle risorse territoriali in questo caso della Regione, dinamiche di comunicazione digitale, di marketing territoriali, di valorizzazione del sistema pubblico e privato, che portò al protocollo di intesa tra Regione e banca Monte dei Paschi e alla costituzione di una fondazione partecipativa nata appunto sul finire del 2004, che vedeva la presenza paritetica dei due soci fondatori che concorsero al capitale di dotazione della fondazione partecipativa sulla base di uno statuto approvato dal Consiglio della Regione Toscana e che determinò la nascita della fondazione.

Dopo il triennio di startup che ha coinciso con gli anni 2005, 2006 e 2007 [...] (banca Monte dei Paschi di Siena ndr) ha considerato esaurito il suo ruolo, "missione compiuta" sostanzialmente, quindi ha dichiarato di non avere altro interesse rispetto alle prospettive della Fondazione Sistema Toscana, al punto che progressivamente, in relazione anche a una serie di modifiche statutarie, e anche di provvedimenti legislativi della Regione, la Banca Monte dei Paschi non ha esercitato più e non esercita ad oggi alcun potere di indirizzo, di controllo o di nomina, in altre parole non interviene in nessun atto amministrativo che possa interessare o le attività o la governance della Fondazione Sistema Toscana.

Al pari tempo dal 2007 ad oggi nessuna forma di contributo in alcuna forma, sia essa relativa al fondo di dotazione, al fondo di esercizio o di altre modalità, non sono mai intercorse relazioni o apporti di risorse finanziarie da parte della banca. Per quanto riguarda la Fondazione Monte dei Paschi, la Fondazione ha concorso dal 2006 al 2009 alle prime quattro edizioni del Festival della Creatività con modalità tutte diverse rispetto al quadro precedente, nel senso che la Fondazione ha partecipato al bando che annualmente la Fondazione Monte dei Paschi pubblicava per raccogliere le candidature dei vari soggetti pubblici e privati del territorio regionale inerenti a forme, eventi, progetti e quant'altro. Noi abbiamo visto accolte le nostre domande fino al 2009 per le prime quattro edizioni del Festival della Creatività"

Chiappini, P.

A chiarire ulteriormente la genesi e la motivazione di questa partecipazione "anomala", poiché esclusiva, tra un ente pubblico e una istituto di credito privato, la Commissione segnala il seguente scambio tra il Presidente e il Direttore di FST

"PRESIDENTE: Possiamo dire che la Regione voleva fare questo portale e la banca ci ha messo circa 5 milioni di euro solo per un beneficio di immagine? Uno e mezzo nel 2006...

CHIAPPINI: È corretto in parte. Sicuramente è una combinazione di più fattori, non è insignificante la scelta che la banca fece per mettere a disposizione della Regione uno strumento importante ai fini del sistema di relazione, di comunicazione, di marketing territoriale di piattaforma che allora vide la Regione Toscana"

Chiappini, audizione

In tal senso la Commissione evidenzia come qualora la Regione Toscana avesse voluto usufruire del capitale di Monte dei Paschi di Siena tramite indebitamento, le condizioni sarebbero state maggiormente svantaggiose per i bilanci regionali rispetto a quelle riscontrate con l'assetto trovato. Per contro la Commissione ritiene oggettivo riconoscere che un gruppo come Monte dei Paschi di Siena, con una Fondazione nel 2004 tra le più patrimonializzate d'Europa e operazioni di marketing promozionale molto riconosciute¹⁷¹, difficilmente aveva bisogno di un ritorno di immagine legato ad un portale lanciato 2 anni dopo la nascita della Fondazione e costato in fase di start up(2005-2007) 10 milioni di euro, oggi riconoscibile come carente sotto i principali indicatori di risultato e impatto dell'editoria web¹⁷².

Spiace alla Commissione non aver potuto approfondire la genesi di FST e del portale Intoscana.it con l'allora Presidente della Regione Toscana, suo principale promotore, Claudio Martini.

Attualmente Fondazione Sistema Toscana presenta l'assetto sociale indicato nella seguente tabella, frutto anche della fusione tra FST e Fondazione Mediateca Toscana, avvenuta nel 2009.

¹⁷¹ A titolo esemplificativo nel 2004 la Mens Sana Basket, squadra di pallacanestro senese sponsorizzata da MPS, vinse il suo primo scudetto e la Robur Siena, squadra di calcio, completava il suo primo campionato di serie A, sempre con la sponsorizzazione MPS.

¹⁷² Fatucchi, M., Turismo e web, il flop del pubblico. Le istituzioni hanno investito in campagne e maxi-portali mai decollati, Corriere Fiorentino, 21 febbraio 2016. In tal senso si fa notare come il sito web Intoscana.it sia escluso dall'elenco dei primi 500 siti web italiani secondo il rating di Alexa.com che include criteri internazionali posizionamento web, visualizzazioni di pagina e numero di interazioni. È invece nell'elenco, a titolo di esempio, il portale Unifi.it, dell'Università degli Studi di Firenze.

Socio	Qualità di socio (Fondatore/Sostenitore)	Valore (€)	Quota %
Regione Toscana	Fondatore	5.000.000	82,69
Banca MPS S.p.a.	Fondatore	1.046.180	17,3
	Totale	6.046.180,00	100,0

Attualmente quindi FST cura anche, oltre al portale Intoscana.it e ad altri progetti web minori, l'organizzazione dell'Internet Festival ed i servizi propri della Mediateca regionale, inclusa la Film Commission.

Situazione Patrimoniale	
Immobilizzazioni Immateriali	1.437.165,0
Immobilizzazioni Materiali	120.043,0
Cassa e Disponibilità Liquide	483.188,0
Patrimonio netto	6.175.294,0
Debiti	1.955.578,0
di cui oltre l'esercizio successivo	0,0
Situazione Economica	
Ricavi dell'esercizio	1.005.518,0
di cui a titolo di contributi ricevuti dalla Regione Toscana	6.280.000,0
di cui a titolo di contributi ricevuti da altri soggetti pubblici o privati	208.325,0
Costo del personale	2.328.013,0
Risultato di esercizio	2.492,0

L'insieme di queste attività sono racchiuse negli ultimi dati di bilancio noti alla Commissione relativi all'esercizio 2014¹⁷³ e indicati nella tabella. Da questi è possibile derivare come il costo del personale superi rappresenti più del doppio dei ricavi d'esercizio e l'equilibrio finanziario si regga su un indebitamento di 1,9 milioni di euro e soprattutto i 6,2 milioni di contributo annuale ricevuto dalla Regione Toscana.

In tal senso la Commissione invita la Commissione Controllo del Consiglio Regionale a porre attenzione a tale ente partecipato.

3.4.6 FONDAZIONE TOSCANA LIFE SCIENCES

La Fondazione Toscana Life Sciences è un ente partecipato da Regione Toscana, banca Monte dei Paschi di Siena, Fondazione Monte dei Paschi di Siena ed altri partner pubblici con quote minori, nato nel 2004. La Regione Toscana contribuisce al Fondo di dotazione con un 29,20%, mentre le quote di quest'ultimo riferite al Monte dei Paschi di Siena (banca e Fondazione) ne rappresentano il 51,10%.

¹⁷³ In data 14 luglio 2016 la giunta regionale ha comunicato alla Commissione che il risultato d'esercizio 2015 di FST è pari a 1.329 euro e la Regione conserva la sua quota 2014 del Fondo di dotazione, 82,69%.

Socio	Qualità di socio (Fondatore/Sostenitore)	Valore (€)	Quota %
Regione Toscana	Fondatore	200.000,00	29,20%
Scuola Normale Superiore di Pisa	Fondatore	20.000,00	2,92%
Scuola Superiore degli Studi Universitari e Perfezionamento Sant'Anna	Fondatore	20.000,00	2,92%
Università degli Studi di Pisa	Fondatore	20.000,00	2,92%
Az. Ospedaliera Università Senese	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Banca Monte dei Paschi di Siena	Fondatore Sostenitore	100.000,00	14,60%
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Siena	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Comune di Siena	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Fondazione Monte dei Paschi di Siena	Fondatore Sostenitore	250.000,00	36,50%
Amm.ne Provinciale di Siena	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Università degli Studi di Firenze	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Università degli Studi di Siena	Fondatore Sostenitore	25.000,00	3,65%
Totale		685.000,00	100,00%

La Commissione ha potuto conoscere attività e governance della Fondazione Toscana Life Sciences grazie al contributo offerto in audizione dal suo Direttore Generale, Andrea Paolini.

“fondazione senza scopo di lucro che opera fisicamente nell’area senese ma nei vari ruoli che ha assunto sull’intero territorio regionale perché fra le altre cose gestiamo anche il distretto tecnologico “Scienze della Vita”. [...] L’attività che svolgiamo è quella di supporto alla ricerca scientifica e tecnologica nel settore delle scienze della vita; ci focalizziamo, veramente in due parole, principalmente sull’attività di attrazione di investimenti sul territorio regionale di ricerca industriali, quindi dalle partite come l’incubazione di impresa, la nascita di startup fino al supporto a importanti progetti di ricerca ovviamente in questo settore... farmaceutico, biotecnologico e quant’altro; poi gestiamo appunto il distretto regionale delle scienze della vita e rappresentiamo la Regione Toscana in capo al cluster nazionale sempre delle scienze della vita.

abbiamo un rapporto con Fondazione e Banca Monte dei Paschi che deriva sostanzialmente da due questioni: una che sono nostri soci, e su questo poi farò dei distinguo perché nel corso degli anni poi il ruolo è stato diverso sia in partenza ma soprattutto nell’ultimo periodo, e poi ovviamente con Banca Monte dei Paschi è anche una banca con cui noi abbiamo dei rapporti di tipo commerciale, nel senso che abbiamo i conti correnti e altre attività di tipo bancario con la banca stessa.

Inizialmente sostanzialmente tutto il fabbisogno del progetto era sostenuto dal punto di vista finanziario dalla Fondazione Monte dei Paschi, [...] complessivamente dal 2005 al 2015 i finanziamenti erogati a favore a fondo perduto in conto gestione per la Fondazione sono stati pari a 17 milioni e 400 mila euro. A questi si assommano un’altra quota di 900 mila euro di un cofinanziamento per un progetto che era stato vinto dalla Fondazione a valere su fondi CIPE per investimenti in piattaforme tecnologiche che richiedeva a fronte di un costo complessivo di 4 milioni e mezzo e 3 milioni e 600 mila euro di cofinanziamento ministeriale a fondo perduto, richiedeva un ulteriore finanziamento del 20 per cento di 900 mila euro che dette con procedura ad hoc la Fondazione Monte dei Paschi.

era l’unico dei soci che invece di nominare un solo rappresentante nel consiglio di indirizzo ne nominava tre. Quindi gli altri undici soci hanno un rappresentante, loro ne hanno tre. Allo stato odierno i tre rappresentanti sono il presidente Fabrizio Landi, che è di nomina della Fondazione, Riccardo Lunardi e Daniele Messina, che sono due dirigenti e funzionari della Fondazione Monte dei Paschi stessa.

(banca MPS e Fondazione Monte dei Paschi di Siena ndr) hanno erogato un finanziamento che negli anni è andato fortemente a calare, ma insomma, ora si sta attestando intorno al milione di euro all'anno sul progetto; per il prossimo anno secondo il documento programmatico previsionale e i successivi atti che abbiamo fatto di perfezionamento, hanno stanziato un contributo massimo a favore della Fondazione, quindi per l'anno corrente, di 950 mila euro.

Banca Monte dei Paschi i rapporti sono... appunto, sono sempre stati soci, dal punto di vista contributivo il loro apporto economico è stato decisamente molto meno rilevante, in particolar modo loro hanno contribuito nella fase di startup sia alla costituzione del fondo di dotazione sia a una prima tranche di finanziamento per le attività e la gestione pari a 625 mila euro, ma correva l'anno 2007, dal punto di vista della gestione solo un'altra volta hanno contribuito con 200 mila euro nel 2011, poi non hanno mai erogato altri contributi. [...] nel 2013 hanno comunicato ufficialmente di voler diciamo recedere dal ruolo di soci sostenitori della Fondazione in conseguenza a tutto quello che era il processo di riordino e l'abbattimento dei costi che conseguiva a quello che era il ricevimento da parte della Banca Centrale.

Da un punto di vista invece delle attività bancarie noi abbiamo un conto corrente che è appoggiato su Banca Monte dei Paschi e attualmente abbiamo anche uno scoperto di conto corrente che però serve per la funzionalità diciamo odierna della Fondazione quando appunto ci sono necessità di cassa. Avevamo altre posizioni aperte, che però sono state tutte chiuse"
Paolini, A.

La Commissione ha potuto riconoscere dalla documentazione disponibile e dalle testimonianze rese che Fondazione Toscana Life Sciences è un ente in salute e un progetto di valore oggettivo. In tal senso la Commissione ha sentito la necessità di chiarire col Direttore Generale la relazione tra questa realtà solida e Siena Biotech, un'esperienza descritta ai commissari da due sindaci di Siena, Maurizio Cenni e Bruno Valentini.

"Allora in quel periodo (metà anni duemila ndr) la fondazione fa anche delle operazioni che sono concorrenziali con le attività della Regione Toscana, la Regione Toscana finanzia TLS, Toscana Life Sciences, che ritengo sia una delle cose più funzionanti nel settore delle biotecnologie, la fondazione investe 20 milioni di Euro all'anno su Siena Biotech con due modelli contrapposti, perché TLS il rischio d'impresa, ahimè, è tutto in capo a chi si insedia nell'incubatore, te puoi cercare la tua molecola per venti anni, arriva il giapponese di Tokyo che la trova prima di te e te hai speso, ma non è un problema né della Regione, né di TLS. Siena Biotech invece fa ricerca in proprio, apre delle linee di ricerca, apre sette /otto linee di ricerca, costa 20 milioni di Euro all'anno più l'immobile faraonico che gli viene costruito dalla fondazione, ma non trova...(intervento fuori microfono) che è bellissimo, tra l'altro, ma non trova mai neanche una pasticca, il callifugo del Dott. Ciccarelli, come si diceva una volta, quindi hai investito, come succede nella ricerca scientifica, ma non sei arrivato a dama, quindi anche – come dire? – concorrenziale e comunque non conforme alle linee di sviluppo politico"
Cenni, M.

"Siena Biotech era una società finanziata dalla fondazione che faceva ricerca, soprattutto nel campo delle malattie rare, dove sono stati spesi circa 160 milioni di Euro, creando occupazione assistita. Via via i dipendenti sono diminuiti fino a un numero di circa 50, fino a quando la chiusura del rubinetto della fondazione ha determinato la fine dell'attività di Siena Biotech, ma contemporaneamente ci sono duecento persone che fanno un lavoro simile a quello di Siena Biotech, che però sono pagate da un'attività d'impresa dove il padrone di quell'impresa sa che ogni mese e ogni anno deve generare ricavi sufficienti a pagare i costi, compresi gli stipendi di quelle persone"
Valentini, B.

Il Direttore Generale Paolini ha precisato alla Commissione i rapporti tra queste due realtà finanziate in contemporanea dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e l'epilogo dove Fondazione Toscana Life Sciences ha contribuito ad attenuare il problema occupazionale e patrimoniale generato da Siena Biotech.

"loro erano ovviamente un'azienda, una S.p.A., ma la principale differenza era che era un progetto proprio della Fondazione che era partecipato solo dalla Fondazione Monte dei Paschi. I rapporti che noi abbiamo avuto erano dei rapporti direi di "buon vicinato", nel senso che noi avendo un ruolo di coordinamento e di facilitatore di sistema, eravamo nei rapporti con la Siena Biotech come con qualsiasi altra azienda del territorio [...] dialogavamo con loro e avevamo delle progettualità, dello scambio di analisi, di temi, di interessi tecnologici e di ricerca come con le altre aziende del territorio [...]. In realtà

paradossalmente i rapporti erano inferiori che con altri soggetti del territorio, ma perché la loro area di specializzazione scientifica e di ricerca era molto particolare e non era tanto affine a quelle che erano le attività che svolgevamo noi, perché loro svilupparono farmaci per le malattie neurodegenerative e noi invece siamo molto più focalizzati sull'ambito biotecnologico, non di chimica di sintesi, e diciamo siamo più dietro a quello che è il filone legato all'attuale GSK. [...]

Quando la Fondazione in più fasi ha dichiarato che sostanzialmente voleva uscire dall'investimento (Siena Biotech spa) [...] e ovviamente la Siena Biotech era in una fase importante di ristrutturazione, noi inizialmente volevamo [...] in uno scenario nel quale la Siena Biotech sembrava che fosse ristrutturata [...] volevamo poter usufruire degli spazi all'interno dell'edificio della Siena Biotech che rimanevano disponibili visto che la Siena Biotech nella configurazione massima aveva circa 150 dipendenti, aveva anche dei margini rispetto alla struttura di poter crescere ulteriormente, credo fino a 180 dipendenti, dato che il piano di ristrutturazione prevedeva una società molto snella che non avesse più di 40 – 45 addetti, ovviamente conti alla mano, non è così aritmetico il calcolo, però sostanzialmente tre quarti della struttura potevano essere disponibili. Dato che noi abbiamo un incubatore di impresa che quando iniziò questo ragionamento era completamente pieno e, anzi, avevamo la difficoltà a trovare ulteriori spazi [...]

Sempre a Siena Biotech in vita, noi avevamo fatto già un accordo per poter prendere il loro stabulario, quindi la struttura di gestione degli animali per sperimentazione, perché c'erano delle forti richieste e poteva essere un'opportunità importante, tant'è che poi era già stato sottoscritto un accordo con GSK, che tuttora esiste e ora verrà rinnovato, e con altre aziende per erogare servizi di stabulazione. [...]

Poi la Siena Biotech, la situazione diciamo c'è stata un'accelerazione, è stata messa prima in liquidazione e poi in stato di fallimento, e noi sulla falsariga di quello che volevamo fare con la Siena Biotech in vita, spostando sostanzialmente l'interlocuzione dalla Siena Biotech alla Curatela Fallimentare, abbiamo portato avanti il progetto sul quale esiste un protocollo con anche la Regione, l'Università, l'azienda Ospedaliera e quant'altro, appunto per l'utilizzo di questa infrastruttura, che abbiamo ricevuto in uso dalla Curatela Fallimentare. Quindi allo stato attuale noi abbiamo in gestione gli spazi, non più i tre quarti perché la Siena Biotech in quanto società non c'è più, ma integrali dell'ex edificio Siena Biotech, ce l'abbiamo con un contratto fino al 2018. [...] Quindi questi dipendenti... non mi vorrei sbagliare sulle date ma insomma penso di essere abbastanza preciso... la procedura di fallimento prevedeva il licenziamento totale a metà di giugno dell'anno scorso di tutti i 40 – 45 dipendenti della Siena Biotech, di questi siamo riusciti a riassorbirne 13 all'interno del progetto per la gestione dell'edificio, quindi parte infrastrutturale sia fisica che informatica e la gestione appunto dello stabulario che abbiamo poi preso in gestione noi per le attività da svolgere conto terzi. Questo è un po' il quadro.

Paolini, A.

La Commissione esprime apprezzamento per l'operazione posta in essere da Fondazione Toscana Life Sciences e l'insieme delle sue attività. Sottolineiamo tuttavia come la storia di Siena Biotech sia difficilmente inquadrabile in una “sana e prudente gestione” come indicata nello Statuto della Fondazione e purtroppo potrebbe configurarsi come un tentativo, alquanto deprecabile, di coltivare logiche clientelari. Tentativo conclusosi come in altri casi con una crisi aziendale pagata soprattutto dai lavoratori.

4- CONCLUSIONI:

Quali conclusioni trarre dopo l'indagine che la Commissione d'Inchiesta ha svolto sullo scandalo del Monte Paschi di Siena?

La risposta è semplice: che la magistratura, gli organi di controllo e la politica hanno girato la testa mentre la più antica banca del mondo veniva distrutta.

La sequenza di eventi che hanno portato alla distruzione del valore del Monte dei Paschi di Siena, alla dissipazione del capitale della Fondazione e allo spossamento della comunità che l'aveva creata della banca è emersa con chiarezza nella sua semplicità e si sostanzia nei seguenti passaggi:

- ✓ La Banca Monte dei Paschi di Siena, istituto totalmente controllato da nomine di origine politica in cui trovavano posto certo la maggioranza riferibile all'attuale PD ma anche accomodanti opposizioni (area Verdini-Letta), veniva utilizzata da tempo come pagatore per operazioni di aggregazione di interesse politico (Banca del Salento, Banca Agricola Mantovana) sia come erogatore di fidi a imprenditori "amici".
- ✓ Presumibilmente per utilità i cui beneficiari sono tuttora occulti e, in un'ottica distorta che vede il sistema bancario europeo come un sistema di vasi comunicanti, "risarcire" il banchiere Emilio Botin del Santander dalla perdita sostenuta con l'operazione Intesa-San Paolo, Monte Paschi viene indotta ad acquistare a prezzo esorbitante la banca Antonveneta
- ✓ L'acquisizione effettuata a prezzo insostenibile e prima di un severo peggioramento della situazione economica Italiana si rivela esiziale per la Banca, che tenta di occultare l'ammacco di capitale ricorrendo a prodotti derivati e altre manipolazioni che ne falsano largamente il bilancio.
- ✓ sulla base di bilanci falsi vengono indotti all'investimento migliaia di cittadini ed istituzioni per mezzo di numerosi aumenti di capitale
- ✓ Il valore della banca precipita sino a quasi ad azzerarsi trascinando con sé il valore del patrimonio della fondazione.

La tragedia poteva essere evitata in uno qualsiasi degli step sopra descritti e la commissione ha accertato che le voci di avvertimento, inclusi esposti alla Procura, non mancarono

L'ok all'operazione Antonveneta, trattata dall'allora Presidente Mussari, venne invece dato con inescusabile leggerezza dal consiglio di amministrazione che lo approvò "alla cieca" l'8/7/2007, approvato (Con Banca d'Italia che si limitò a raccomandazioni di circostanza) e plaudito da molta parte della politica, nonostante i mercati subito diedero segnale di forte disappunto.

A chi andarono i miliardi di sovrapprezzo? Lo si sarebbe potuto agevolmente sapere, dato che i miliardi sia relativi all'acquisizione della banca sia, incredibilmente, al pagamento del finanziamento dei debiti vennero trasferiti con normali bonifici, ma né la magistratura né Banca d'Italia ritennero interessante indagare. Parimenti passivo fu il ruolo della maggior parte rappresentanti politici locali che, anzi, videro nell'operazione un potenziale allargamento della loro influenza. Un incredibile intreccio di colpe sia attive che passive (omesso controllo) rimasto sinora senza colpevoli.

Da questo seme cattivo presero poi le mosse spericolate operazioni con contratti derivati tesi ad occultare la reale situazione patrimoniale della banca e che, in aggiunta a miliardi di prestiti concessi allegramente, hanno condotto all'attuale situazione.

La storia del Monte dei Paschi di Siena è quindi un inno al non voler vedere.

In tal senso la morte di David Rossi, descritta in relazione, ne è macabro simbolo: un decesso avvenuto "in favore di telecamere" derubricato in fretta e furia dalla procura come "suicidio" per poi "accorgersi"

solo in tempi recenti che forse suicidio non era. Ecco, si è voluto far credere che Il Monte dei Paschi si suicidò, quando invece appare chiarissimo a tutti che un'operazione come quella di Antonveneta non poteva nascere in una notte ma che aveva per forza dei mandanti e chi doveva controllare non volle farlo. Bankitalia si girò dall'altra parte, come quella persona che, nel video della caduta, si avvicinò a controllare il corpo di David Rossi a terra.

Del resto a quanto pare stava bene a tutti: il "groviglio armonioso" degli interessi della politica, dell'opus dei e della massoneria pensava che il portafoglio del Monte Paschi fosse un pozzo senza fondo da cui attingere, ma anche il pozzo più profondo può essere prosciugato ed ecco che quello che non fecero guerre e carestie in lunghissimi secoli riuscì ad un partito: la distruzione della più antica banca del mondo.

Il disastro del Monte dei Paschi di Siena rappresenta un punto di non ritorno dell'intero sistema bancario. Quanto avvenuto e descritto non è successo per caso e se ben compreso potrebbe dare una grande lezione dalla quale ripartire. I responsabili di questo disastro devono avere nomi e cognomi e precise responsabilità.

L'attuale approccio del Governo alla situazione in essere appare inappropriato e in continuità con quanto accaduto in passato. A gennaio 2016 il Presidente del Consiglio Matteo Renzi suggeriva in diretta tv di acquistare azioni MPS perché era una banca sana. Da allora ad oggi le azioni MPS hanno perso circa il 60% del loro valore. Ancora una volta si sono ingannati i risparmiatori, così come accadde in occasione degli aumenti di capitale ideati per coprire buchi che però hanno finito per inghiottire anche il nuovo denaro versatovi.

Benché la cronaca recente racconti la vicenda MPS come un fatto quasi "inatteso", il lavoro della Commissione d'Inchiesta regionale si è concentrato sul comprendere come abbia fatto questo patrimonio della comunità senese e in esteso italiana a polverizzarsi per un importo stimato in circa 50 miliardi di euro in meno in vent'anni.

Oggi non c'è più tempo. Bail in o bail out, questo è il dilemma. L'unica cosa certa è che a pagare il prezzo più alto anche questa volta saranno i cittadini e quello che è successo, e che è rilevante da un punto di vista politico, è la distruzione dell'economia di un territorio e questa responsabilità è in capo a chi lo ha gestito negli ultimi 25 anni: i principali partiti del cosiddetto centrosinistra, Democratici di Sinistra oggi Partito Democratico in testa, ma anche forze del cosiddetto centrodestra come il Popolo della Libertà (specie nella sua componente ex Forza Italia legata a Denis Verdini, che oggi appoggia il governo Renzi).

Lo scandalo Monte dei Paschi è una vicenda Toscana dai riflessi internazionali; è una storia che descrive la particolare realtà regionale e nazionale costituita da intrecci di poteri forti tutt'oggi presenti, di lotte di potere tra partiti, di scelte clientelari e non meritocratiche, di eterne contrapposizioni tra un campanilismo localistico e l'esigenza all'internazionalizzazione e alla globalizzazione. La cronistoria dei fatti apre ad alcune riflessioni di più ampio respiro. Intrighi sovranazionali, sovranità monetarie e sovranità popolari messe in discussione e cedute a nuovi organismi istituzionali e non istituzionali; dalla caduta del muro di Berlino, alla legge Amato sulle Fondazioni, dalle privatizzazioni dei settori strategici statali alla privatizzazione della Banca D'Italia iniziate sotto i governi Amato/Ciampi; dalla banca del territorio alla banca di sistema, dall'economia reale all'economia della finanza creativa col mito della crescita infinita.

Questa commissione offre l'opportunità di parlare nuovamente di quanto successo alla banca più importante del sistema del credito toscano, alla banca di importanza sistemica nazionale; conoscere il passato e il presente per prevedere, per quanto possibile, il futuro, imparando dagli errori per evitare di ripeterli.

Numerose sono le proposte politiche dei partiti e movimenti oggi all'opposizione che potrebbero in tal senso dare una svolta decisiva alla gestione del sistema bancario, dalla separazione netta tra banche commerciali e banche d'affari, alla riforma di Banca d'Italia con esplicita nazionalizzazione e ripubblicizzazione dell'Istituto di emissione e controllo. La commissione invita il parlamento ad un'opportuna valutazione politica.

La commissione ha accertato:

- ✓ gravi responsabilità della politica nel gestire le risorse e il patrimonio della fondazione e della banca più antica del mondo
- ✓ gravi intrecci di poteri forti non democraticamente rappresentativi che hanno causato danni economici ai risparmiatori e minato la stabilità dell'erogazione del credito alle imprese.
- ✓ gravi responsabilità degli organismi di controllo

La commissione ritiene opportuno che il Parlamento della Repubblica Italiana si attivi per l'azzeramento e rimozione di tutti i soggetti, coinvolti a vario titolo nella vicenda, che ancora oggi sono operanti nelle strutture di vigilanza e nei vertici della banca.

La commissione ritiene opportuno che il Parlamento della Repubblica Italiana si attivi per una valutazione politica sulla riforma del sistema bancario, valutando la possibilità e l'opportunità di un'eventuale:

- Nazionalizzazione della banca MPS con integrale tutela dei risparmiatori.
- Riforma Banca d'Italia in Istituto di diritto pubblico le cui quote, inalienabili, dovrebbero essere detenute solo dallo Stato Italiano per eliminare ogni tipo di conflitto d'interesse. Chi lavora in Banca d'Italia non dovrebbe né lavorare né fornire servizi di consulenza o altro tipo agli istituti sotto vigilanza diretta o indiretta per un periodo non inferiore a 5 anni, in attuazione del criterio della separazione delle carriere per evitare "porte girevoli" e conflitti d'interesse.
- Riforma Consob: la Consob dovrebbe assicurare la tutela dei risparmiatori e la trasparenza sui mercati finanziari. I dirigenti Consob non dovrebbero né lavorare né fornire servizi di consulenza o altro tipo agli istituti o alle imprese sotto vigilanza diretta o indiretta per un periodo non inferiore a 5 anni.
- Riforma dei revisori contabili: separazione dei segmenti di business della revisione contabile. Le società che forniscono servizi di revisione contabile non dovrebbero fornire altri servizi di consulenza al gruppo o ad altre imprese collegate al gruppo.
- Ripristino della separazione tra banche d'affari (d'investimento) e banche commerciali (credito e risparmio).
- Riforma delle fondazioni bancarie con la previsione di uscita dall'azionariato delle banche, spezzando il circolo vizioso che ha legato banche, politica locale e centri di potere locali.

La commissione ritiene opportuno che il Consiglio Regionale si adoperi per una valutazione politica approfondita su un eventuale:

- Riforma e riorganizzazione del fondo di garanzia regionale Fidi Toscana spa valutando l'opportunità di un fondo interamente pubblico.
- Riforma e riorganizzazione delle partecipate tra Regione Toscana e MPS
- Valutazione sui contratti derivati in essere e la rinegoziazione delle posizioni debitorie in caso di eccessiva onerosità sopravvenuta o di manifesta illogicità rilevata nella stipula del contratto medesimo, tramite un'analisi da effettuarsi nelle Commissioni Bilancio e Controllo.

La commissione invita la Regione Toscana a:

- richiedere al parlamento l'attivazione di una commissione d'inchiesta parlamentare sui fatti oggetto della presente relazione.
- richiedere alle procure della Repubblica un pieno accertamento della verità sui fatti oggetto della relazione.

La commissione d'inchiesta Regionale, attualmente, è l'unico organo istituzionale in Italia che tiene e terrà un occhio puntato sul disastro MPS, il disastro più grande e documentato d'Europa; ci auspichiamo che in sede di discussione d'aula, anche attraverso risoluzioni, il consiglio regionale prendendo atto degli imminenti esiti dello stress test della BCE, si faccia carico, in qualità di istituzione territorialmente e operativamente legata alla Banca Monte dei Paschi di Siena, di mettere in campo tutte le iniziative in suo potere per salvaguardare gli interessi delle istituzioni, della banca, dei cittadini, dei risparmiatori e delle imprese Toscane ed Italiane.

Si richiede al Presidente del Consiglio Regionale l'invio della presente relazione:

alla BCE
al Parlamento Europeo
alla Consob
alla Banca d'Italia
alle Procure di Firenze, Milano, Siena, Roma e Trani
al Presidente della Repubblica;
al Presidente del Consiglio dei Ministri;
al Ministro dell'Economia e delle Finanze;
al Presidente del Senato della Repubblica;
al Presidente della Camera dei Deputati;
al Presidente della Giunta regionale;
al Sindaco di Siena;
al Presidente della Provincia di Siena.

GLOSSARIO DEI PRINCIPALI STRUMENTI FINANZIARI

TERMINE	DESCRIZIONE
AIUTI DI STATO	Aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse pubbliche a favore di imprese o settori produttivi in linea di principio vietati dal diritto UE della concorrenza
BACKSTOP PUBBLICO	Fondo di "sicurezza" con risorse pubbliche per la risoluzione delle banche in seno al "bail-in"
BASILEA (Accordi di)	Linee guida in materia di requisiti minimi di capitale delle banche, concordati a livello internazionale dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria
BCE	Banca centrale europea
BTP	Buono del Tesoro poliennale: titolo di debito italiano
CDS	Credit default swap: derivati assicurativi sui prestiti scambiati sui mercati non regolamentati
CET1 FULLY LOADED	Common Equity Tier 1 - capitale primario di classe 1 utilizzato come misura di solidità delle banche
COMPREHENSIVE ASSESSMENT	Valutazione globale della vigilanza BCE sulla salute delle banche
CONSOB	Commissione nazionale per le società e la Borsa: autorità indipendente di vigilanza sugli intermediari e sui mercati finanziari
CORE TIER 1	Capitale di classe 1 utilizzato per valutare la solidità patrimoniale di una banca
DERIVATI	Strumenti finanziari il cui valore "deriva" da una attività sottostante
EBA	European Banking Authority: Autorità europea che coordina la vigilanza sul settore bancario europeo
FAIR VALUE	Valore considerato equo di scambio di un'attività tra parti terze
FRESH	Floating Rate Equity-linked Subordinated Hybrid Preferred Securities: un'obbligazione convertibile in azione con cedola variabile e inquadrabile quale strumento di capitale
FSB	Financial Stability Board: Organismo internazionale, con sede a Basilea, con il compito di monitorare il sistema finanziario mondiale
G-SIB	Global systemically important banks: banche di importanza sistemica globale (too big to fail)
G-SIFI	Global systemically important financial institutions: istituzioni finanziarie, come banche, assicurazioni o altro, di importanza sistemica globale
IAS 39	Corpus internazionale di principi per la valutazione degli strumenti finanziari
IAS 8	Principi contabili internazionali che si applicano nei casi di cambiamenti di criteri contabili, stime contabili e correzione di errori
IFRIC	International Financial Reporting Interpretation Committee, l'organismo che fissa i principi contabili internazionali
IVASS	Istituto di vigilanza sulle imprese assicurative, erede del vecchio Isvap
LCR	Liquid Coverage Ratio: parametro che definisce il livello di liquidità a breve termine
MANDATE AGREEMENT	Accordo di missione, contratto tra due parti sul trasferimento/gestione di attività finanziarie
PORTAFOGLIO AFS	Portafoglio delle attività bancarie disponibili per la vendita (Available for sale)
REPO	Abbreviazione di "repurchase agreement": equivalente dei 'Pronti contro termine', uno strumento di gestione del danaro a breve
SALDI APERTI	Modalità di contabilizzazione che consente di registrare separatamente dal bilancio gli effetti economici dei flussi finanziari prodotti da un derivato ai sensi dei principi contabili IAS
SHORTFALL	Carenza di capitale rispetto agli obiettivi di patrimonializzazione richiesti dalle autorità di vigilanza
SUBSTANTIVE BUSINESS PURPOSE	Finalità economica di un'operazione rilevante al fine di consentire una contabilizzazione a saldi aperti
TERM STRUCTURED REPO	Operazioni strutturate costituite da un acquisto di titoli, un derivato di copertura e un pronti contro termine passivo
CDO	Collateralized debt obligations - titoli obbligazionari costruiti attraverso il meccanismo della cartolarizzazione che hanno come sottostante (collateral)altri titoli obbligazionari
CREDITI DETERIORATI	Impieghi bancari la cui restituzione è in qualche modo incagliata o incerta
NPL	Non performing loans: crediti deteriorati

OPA	Offerta pubblica di acquisto (di quote societarie)
-----	--

GLOSSARIO DEI PRINCIPALI REATI FINANZIARI

TERMINE	DESCRIZIONE
AGGIOTAGGIO	Rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio e di strumenti finanziari non quotati tale da incidere in modo significativo sull'affidamento che il pubblico ripone nella stabilità patrimoniale di banche o di gruppi bancari
INSIDER TRADING	Uso di informazioni privilegiate al fine di trarne un vantaggio
FALSO IN BILANCIO	Redazione dei documenti contabili, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali dirette ai soci o al pubblico, di fatti materiali rilevanti non rispondenti al vero ovvero o di omissioni di fatti materiali rilevanti in modo idoneo ad indurre altri in errore.
TRUFFA	Ottenimento di un vantaggio a scapito di un altro soggetto indotto in errore attraverso artifici e raggiri.
BANCAROTTA FRAUDOLENTA	Distrazione, occultamento, dissimulazione, distruzione dei propri beni allo scopo di recare pregiudizio ai creditori, o in modo tale da procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto
USURA	E' la pratica consistente nel fornire prestiti a tassi di interesse considerati illegali, socialmente riprovevoli e tali da rendere il loro rimborso molto difficile o impossibile, spingendo perciò il debitore ad accettare condizioni poste dal creditore a proprio vantaggio, come la vendita a un prezzo particolarmente vantaggioso per il compratore di un bene di proprietà del debitore, oppure spingendo il creditore a compiere atti illeciti ai danni del debitore per indurlo a pagare.
ANATOCISMO	E' la produzione di interessi (capitalizzazione) da altri interessi resi produttivi sebbene scaduti o non pagati, su un determinato capitale. Nella prassi bancaria tali interessi vengono definiti composti. Esempi di anatocismo sono il calcolo dell'interesse attivo su un conto di deposito, o il calcolo dell'interesse passivo di un mutuo.
OSTACOLO ALLA VIGILANZA	Operazioni atte a ostacolare l'esercizio delle funzioni proprie degli organi di vigilanza. Esposizione di fatti materiali non rispondenti al vero sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria e/o occultamento con altri mezzi fraudolenti di fatti che avrebbero dovuto comunicare, concernenti la situazione medesima.

anno	Fondazione MPS - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Fondazione MPS - provveditore (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Spa - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Direttori Generali e Amministratori delegati (dal 1 agosto 1995)	Ministero delle Finanze (fino al 2001) successivamente Ministero Economia e Finanze	Governatore della Banca Italia	Presidente Consob	Sindaco Comune Siena	Presidente Prov. Siena	President e Giunta Regione Toscana	President e Consiglio Regione Toscana	President e del Consiglio dei Ministri	Presidente della Repubblica	Pontefice	Arcivescovo di Siena, colledi Val d'Elsa, Montalcino
1995	Giovanni Grottanelli de' Santi	Vincenzo Pennarola	Giovanni Grottanelli de' Santi	Vincenzo Pennarola - Divo Gronchi (dal 7/12/95 Vice direttore Vicario e facente funzioni di Dir.Gen.)	Giulio Tremonti - Augusto Fantozzi	Antonio Fazio	Enzo Berlanda	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini	Vannino Chiti	Simone Siliani - Angelo Passaleva	Silvio Berlusconi	Oscar Luigi Scalfaro	Karol Józef Wojtyła	Gaetano Bonicelli
1996	Giovanni Grottanelli de' Santi	Vincenzo Pennarola - Divo Gronchi	Giovanni Grottanelli de' Santi	Divo Gronchi (Vice direttore Vicario e facente funzioni di Dir.Gen. Fino al 17/03/1996)	Tremonti - Fantozzi	Antonio Fazio	Enzo Berlanda	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini	Vannino Chiti	Angelo Passaleva	Silvio Berlusconi - Lamberto Dini	Oscar Luigi Scalfaro	Karol Józef Wojtyła	Gaetano Bonicelli
1997	Giovanni Grottanelli de' Santi	Divo Gronchi - Emilio Giannelli	Giovanni Grottanelli de' Santi - Luigi Spaventa	Divo Gronchi	Vincenzo Visco	Antonio Fazio	Enzo Berlanda - Tommaso Padoa Schioppa	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini	Vannino Chiti	Angelo Passaleva	Lamberto Dini - Romano Prodi	Oscar Luigi Scalfaro	Karol Józef Wojtyła	Gaetano Bonicelli
1998	Giovanni Grottanelli de' Santi	Emilio Giannelli	Luigi Spaventa - Pierluigi Fabrizi	Divo Gronchi	Vincenzo Visco	Antonio Fazio	Tommaso Padoa Schioppa - Luigi Spaventa	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini	Vannino Chiti	Angelo Passaleva	Romano Prodi - Massimo D'Alema	Oscar Luigi Scalfaro	Karol Józef Wojtyła	Gaetano Bonicelli
1999	Giovanni Grottanelli de' Santi	Emilio Giannelli	Pierluigi Fabrizi	Divo Gronchi	Vincenzo Visco	Antonio Fazio	Luigi Spaventa	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini - Fabio Ceccherini	Vannino Chiti	Angelo Passaleva	Massimo D'Alema	Oscar Luigi Scalfaro - Carlo Azeglio Ciampi	Karol Józef Wojtyła	Gaetano Bonicelli
2000	Giovanni Grottanelli de' Santi - Giulio Sapelli	Emilio Giannelli - Emilio Tonini	Pierluigi Fabrizi	Divo Gronchi - Vincenzo De Bustis	Vincenzo Visco - Ottaviano Del Turco	Antonio Fazio	Luigi Spaventa	Pierluigi Piccini	Fabio Ceccherini	Vannino Chiti - Claudio Martini	Angelo Passaleva - Riccardo Nencini	Massimo D'Alema - Giuliano Amato	Carlo Azeglio Ciampi	Karol Józef Wojtyła	Gaetano Bonicelli

anno	Fondazione MPS - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Fondazione MPS - provveditore (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Spa - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Direttori Generali e Amministratori delegati (dal 1 agosto 1995)	Ministero delle Finanze (fino al 2001) successivamente Ministero Economia e Finanze	Governatore della Banca Italia	Presidente Consob	Sindaco Comune Siena	Presidente Prov. Siena	Presidente Giunta Regione Toscana	Presidente Consiglio Regione Toscana	Presidente del Consiglio dei Ministri	Presidente della Repubblica	Pontefice	Arcivescovo di Siena, colledi Val d'Elsa, Montalcino
2001	Giulio Sapelli - Giuseppe Mussari	Emilio Tonini	Pierluigi Fabrizi	Vincenzo De Bustis	Ottaviano del Turco - Giulio Tremonti	Antonio Fazio	Luigi Spaventa	Pierluigi Piccini - Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Giuliano Amato - Silvio Berlusconi	Carlo Azeglio Ciampi	Karol Józef Wojtyła	Gaetano Bonicelli - Antonio Buoncristiani
2002	Giuseppe Mussari	Emilio Tonini	Pierluigi Fabrizi	Vincenzo De Bustis	Giulio Tremonti	Antonio Fazio	Luigi Spaventa	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi	Carlo Azeglio Ciampi	Karol Józef Wojtyła	Antonio Buoncristiani
2003	Giuseppe Mussari	Emilio Tonini - Marco Parlangeli	Pierluigi Fabrizi	Vincenzo De Bustis Giorgio Primavera (dal 27/03/2003 al 31/05/2005 Vice Direttore Vicario e facente funzioni di Dir. Gen. - Emilio Tonini	Giulio Tremonti	Antonio Fazio	Luigi Spaventa - Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi	Carlo Azeglio Ciampi	Karol Józef Wojtyła	Antonio Buoncristiani
2004	Giuseppe Mussari	Marco Parlangeli	Pierluigi Fabrizi	Emilio Tonini	Giulio Tremonti - Silvio Berlusconi (interim) - Domenico Siniscalco	Antonio Fazio	Luigi Spaventa - Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi	Carlo Azeglio Ciampi	Karol Józef Wojtyła	Antonio Buoncristiani
2005	Giuseppe Mussari	Marco Parlangeli	Pierluigi Fabrizi	Emilio Tonini	Domenico Siniscalco - Giulio Tremonti	Antonio Fazio - Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi	Carlo Azeglio Ciampi	Karol Józef Wojtyła - Joseph Aloisius Ratzinger	Antonio Buoncristiani
2006	Giuseppe Mussari - Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Pierluigi Fabrizi - Giuseppe Mussari	Emilio Tonini - Antonio Vigni	Giulio Tremonti - Silvio Berlusconi (interim) - Tommaso Padoa Schioppa	Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi - Romano Prodi	Carlo Azeglio Ciampi - Giorgio Napolitano	Joseph Aloisius Ratzinger	Antonio Buoncristiani

anno	Fondazione MPS - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Fondazione MPS - provveditore (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Spa - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Direttori Generali e Amministratori delegati (dal 1 agosto 1995)	Ministero delle Finanze (fino al 2001) successivamente Ministero Economia e Finanze	Governatore della Banca Italia	Presidente Consob	Sindaco Comune Siena	Presidente Prov. Siena	Presidente Giunta Regione Toscana	Presidente Consiglio Regione Toscana	Presidente del Consiglio dei Ministri	Presidente della Repubblica	Pontefice	Arcivescovo di Siena, colledi Val d'Elsa, Montalcino
2007	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Tommaso Padoa Schioppa	Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Romano Prodi	Giorgio Napolitano	Joseph Aloisius Ratzinger	Antonio Buoncristiani
2008	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Tommaso Padoa Schioppa - Vittorio Grilli	Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Romano Prodi - Silvio Berlusconi	Giorgio Napolitano	Joseph Aloisius Ratzinger	Antonio Buoncristiani
2009	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Giulio Tremonti -	Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini - Simone Bezzini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi	Giorgio Napolitano	Joseph Aloisius Ratzinger	Antonio Buoncristiani
2010	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Giulio Tremonti -	Mario Draghi	Lamberto Cardia - Giuseppe Vegas	Maurizio Cenni	Simone Bezzini	Claudio Martini - Enrico Rossi	Riccardo Nencini - Alberto Monaci	Silvio Berlusconi	Giorgio Napolitano	Joseph Aloisius Ratzinger	Antonio Buoncristiani
2011	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli - Claudio Pieri	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Giulio Tremonti - Mario Monti (interim)	Mario Draghi - Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Maurizio Cenni - Franco Ceccuzzi	Simone Bezzini	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Silvio Berlusconi - Mario Monti	Giorgio Napolitano	Joseph Aloisius Ratzinger	Antonio Buoncristiani
2012	Gabriello Mancini	Claudio Pieri	Giuseppe Mussari - Alessandro Profumo	Antonio Vigni - Fabrizio Viola	Mario Monti (interim) - Vittorio Grilli	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Franco Ceccuzzi - Enrico Laudanna (commissario)	Simone Bezzini	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Mario Monti	Giorgio Napolitano	Joseph Aloisius Ratzinger	Antonio Buoncristiani
2013	Gabriello Mancini - Antonella Mansi	Claudio Pieri	Alessandro Profumo	Fabrizio Viola (anche Amministratore Delegato)	Vittorio Grilli - Fabrizio Saccomanni	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Enrico Laudanna (commissario) - Bruno Valentini	Simone Bezzini	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Mario Monti - Enrico Letta	Giorgio Napolitano	Joseph Aloisius Ratzinger - Jorge Mario Bergoglio	Antonio Buoncristiani
2014	Antonella Mansi - Marcello Clarich	Enrico Granata	Alessandro Profumo	Fabrizio Viola (anche Amministratore Delegato)	Fabrizio Saccomanni - Pier Carlo Padoan	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Bruno Valentini	Simone Bezzini	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Enrico Letta - Matteo Renzi	Giorgio Napolitano	Jorge Mario Bergoglio	Antonio Buoncristiani
2015	Marcello Clarich	Enrico Granata - Davide Usai	Alessandro Profumo - Massimo Tononi	Fabrizio Viola (anche Amministratore Delegato)	Pier Carlo Padoan	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Bruno Valentini	Simone Bezzini - Fabrizio Nepi	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Matteo Renzi	Giorgio Napolitano - Sergio Mattarella	Jorge Mario Bergoglio	Antonio Buoncristiani
2016 (giugno)	Marcello Clarich	Davide Usai	Massimo Tononi	Fabrizio Viola (anche Amministratore Delegato)	Pier Carlo Padoan	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Bruno Valentini	Fabrizio Nepi	Enrico Rossi	Eugenio Giani	Matteo Renzi	Sergio Mattarella	Jorge Mario Bergoglio	Antonio Buoncristiani



Processo verbale della seduta numero 22 del 28 luglio 2016

Componenti	Gruppo Consiliare	Carica	Presente	Sostituito da
Giannarelli Giacomo	Movimento 5 stelle	Presidente	X	
Marras Leonardo	Partito Democratico	Vicepresidente	X	
Borghi Claudio	Lega Nord	Vicepres. segretario	X	
Fattori Tommaso	SI-Toscana a Sinistra	Componente	X	
Sono inoltre presenti				
Stefano Scaramelli	Consigliere Regionale			
Maria Cecilia Tosetto	Resp.le settore - Assistenza generale alle commissioni consiliari			
Alberto Nistri	Resp.le PO - Assistenza generale alle commissioni consiliari			
Donatella Villani	Assistenza generale alle commissioni consiliari			
Ilaria Cirelli	Resp. P.O. Assistenza giuridico-legislativa alle Commissioni			
Daniele Pecchioli	Ufficio Stampa			
Francesco Sanna	Uditore Gruppo			
Marco Figura	Uditore Gruppo			
Mattia Nocchi	Uditore Gruppo			

ORDINE DEL GIORNO

1. Comunicazioni del Presidente;
2. Approvazione verbale n. 21 del 21 luglio 2016;
3. Presentazione della relazioni/i finali – votazioni;
4. Approvazione del verbale della seduta finale, numero 22.

Alle ore 14,45 il Presidente, accertata la presenza del numero legale, dà inizio alla seduta.

1. Comunicazioni del Presidente;

Non sono svolte comunicazioni

2. Approvazione del verbale numero 21 del 21 luglio 2016

Il Presidente Giannarelli pone in votazione il verbale numero 21 del 21 luglio 2016

La commissione approva all'unanimità dei presenti.

3. Presentazione della relazione/i finali - votazioni;

Il presidente Giannarelli, informa che a seguito degli esiti della seduta numero 21 del 21 luglio 2016 sono pervenute due relazioni all'attenzione della commissione:

- la relazione 1 - è stata presentata dai rappresentanti del Movimento 5 Stelle, SI-Toscana a sinistra, Lega Nord
- la relazione 2 - è stata presentata dal rappresentante del gruppo Partito Democratico

(Inizia l'esposizione delle relazioni).

Giannarelli, espone la relazione numero 1: evidenzia i punti salienti della relazione, informa di alcune modifiche intervenute successivamente alla relazione consegnata ai membri della commissione; illustra le modalità con cui i componenti presentatori hanno interpretato i fatti relativi alla vicenda del Monte dei Paschi di Siena.

Marras, espone la relazione numero 2: si sofferma sui punti nei quali sono state apportate alcune modifiche, evidenzia gli aspetti ritenuti essenziali, svolge una serie di considerazioni finali relativi alle vicende del Monte dei Paschi di Siena. Interviene in merito ai criteri di pubblicazioni degli atti

(Si svolge un dibattito per le valutazioni finali al quale partecipano):

Marras e Giannarelli, in merito alla eventuale condivisione per l'organizzazione di una conferenza stampa.

Tosetto, per alcune precisazioni tecniche sulla pubblicazione degli atti.

Giannarelli, per alcune considerazioni sulla relazione presentata dal Partito Democratico.

Borghi, sulla genesi delle diverse relazioni presentate e per alcune considerazioni sui singoli testi, sui presupposti che hanno portato all'acquisizione di Banca Antonveneta, sull'attività degli organismi di controllo, sugli elementi di giudizio della commissione volti a segnalare i vari passaggi della vicenda, e sui quali non è stato indagato nemmeno dalla politica, sulle scelte fatte in relazione al Bail in e sulle ricadute per MPS. Preannuncia il voto di astensione alla relazione del PD.

Fattori, sulla condivisione degli elementi già citati da Borghi, sulle difficoltà del lavoro della commissione ai fini di sistematizzare il mosaico relativo alla vicenda MPS, sulla lettura politica e sul giudizio conseguente. Preannuncia il voto di astensione alla relazione del PD e il voto favorevole alla relazione che lo ha visto presentatore.

Marras, per alcune precisazioni in merito ad alcune considerazioni svolte dai consiglieri Giannarelli e Borghi.

(Inizio delle operazioni di voto)

Il presidente Giannarelli, giunti al termine dell'illustrazioni e del dibattito inizia le operazioni di voto, tenuto conto che come previsto al comma 3 dell'art. 61 del regolamento interno, che ogni commissario è dotato di voto ponderato corrispondente alla consistenza numerica del gruppo di appartenenza di seguito specificata:

<i>Lega nord</i>	<i>voti ponderati 6</i>
<i>Movimento 5 Stelle</i>	<i>voti ponderati 5</i>
<i>Partito Democratico</i>	<i>voti ponderati 24</i>
<i>SI-Toscana A sinistra</i>	<i>voti ponderati 2</i>

Il presidente Giannarelli, pone in votazione la relazione finale numero 1, presentata dal Movimento 5 Stelle, SI-Toscana a sinistra e Lega Nord:

La commissione APPROVA
con i voti favorevoli di Borghi (6voti - Lega nord), Fattori (2 voti- SI-Toscana A Sinistra),
Giannarelli (5 voti - Movimento 5 Stelle)
e l'astensione di Marras(24 - Partito Democratico)

Il presidente Giannarelli, pone in votazione la relazione finale numero 2, presentata dal Partito Democratico:

La commissione APPROVA
con i voti favorevoli di Marras (24 - Partito Democratico)
e l'astensione di Borghi (6 voti - Lega nord), Fattori (2 voti - SI-Toscana A Sinistra),
Giannarelli (5 voti - Movimento 5 Stelle)

Il presidente Giannarelli, comunica che le relazioni portate in commissione dovranno essere perfezionate secondo quanto proposto dai consiglieri in data odierna, integrate nelle parti relative all'esito della votazione odierna e coordinate nei testi e nella grafica: invita gli uffici, di concerto con i componenti della commissione a provvedere nella realizzazione delle versioni definitive. Informa inoltre che, come previsto dal comma 9 dell'art. 61 del regolamento interno "9. La relazione finale approvata dalla commissione di inchiesta e le eventuali relazioni di minoranza sono inserite all'ordine del giorno della seduta del Consiglio su indicazione della conferenza di programmazione dei lavori".

Il presidente Giannarelli, dopo i ringraziamenti ai componenti della commissione e a tutto il personale di assistenza, dichiara conclusi i lavori della commissione d'inchiesta " In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la Regione Toscana"

4. Approvazione del verbale della seduta finale, numero 22

(È data lettura del resoconto della seduta odierna, corrispondente al verbale numero 22 della seduta finale della commissione d'inchiesta).

Il presidente Giannarelli, pone in votazione il verbale numero 22 del 28 luglio 2016.

La commissione approva all'unanimità

Termine della seduta: ore 16,45

Il Vicepresidente segretario
Claudio Borghi

Il Presidente
Giacomo Giannarelli

Il Funzionario estensore
(Alberto Nistri)

Dirigente del Settore di assistenza generale alle Commissioni.
(Maria Cecilia Tosetto)

In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la Regione Toscana

Sintesi della relazione approvata da Partito Democratico per la 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica.

Relatore: **Leonardo Marras (vice presidente della Commissione d'inchiesta, presidente del Gruppo PD - Consiglio regionale della Toscana)**

COMMISSIONE DI INCHIESTA REGIONALE: NASCITA E OGGETTO

La commissione nasce come volontà del Consiglio Regionale della Toscana di far luce rispetto all'insieme di fatti conosciuti come "scandalo Monte dei Paschi", in parte oggetto di procedimenti giudiziari e/o inchieste della magistratura, considerato il significativo impatto di tali avvenimenti sul sistema economico e sociale toscano.

I lavori della commissione sono iniziati il 9 settembre 2015 (data d'insediamento della prima seduta) e conclusi il 30 luglio 2016. E' bene ricordare, per facilitare la lettura dei testi che dal Consiglio Regionale sono stati posti all'attenzione della Commissione Finanze e tesoro del Senato, che le relazioni arrivano fino al 28 luglio scorso e pertanto consegnano un quadro incompleto rispetto alle vicende che si sono susseguite.

Abbiamo avuto come oggetto di indagine tre temi principali: 1) la Fondazione Monte dei Paschi di Siena, 2) la Banca Monte dei Paschi di Siena, 3) i rapporti tra questi soggetti e la Regione Toscana.

Sono state approvate due relazioni, con reciproche astensioni: una dai gruppi M5S, Lega Nord, Sì-Toscana a Sinistra, l'altra dal Partito Democratico.

I LAVORI DELLA COMMISSIONE

La commissione di inchiesta regionale ha attivato una ricerca documentale utile ad acquisire elementi di conoscenza e proceduto con una serie di audizioni con

rappresentanti dei soggetti coinvolti e con altri soggetti terzi ritenuti utili ai fini dell'accertamento dei fatti.

Abbiamo audito 31 persone direttamente o indirettamente interessate dai fatti sulle 62 invitate, mentre da tre soggetti hanno inviato risposte scritte alle domande poste dai membri della Commissione.

A nostro avviso, quanto raccolto dalla Commissione, per quanto rilevante e di indubbio interesse pubblico, non contiene informazioni nuove rispetto a quanto già noto dall'opinione pubblica, dagli osservatori di settore e dalla magistratura per le parti ad essa attinenti.

Come noto la magistratura inquirente è al lavoro per fare chiarezza su determinati aspetti legati alla vicenda MPS e non possiamo che sostenere tale lavoro vada avanti in modo spedito ed augurarci che si affermi giustizia quanto prima.

La finalità di una commissione di inchiesta regionale non è, quindi, quella di sostituirsi al lavoro della procure, ma quella di produrre un giudizio politico, autonomo, sulla vicenda. Giudizio che non ci siamo risparmiati di dare nella relazione approvata dal PD, con forza e chiarezza rispetto alle responsabilità ed ai fatti avvenuti nella vicenda in oggetto.

IL CONTRIBUTO DEL PD

Il Partito Democratico ha partecipato alla commissione di inchiesta sulle vicende del Monte dei Paschi con un ruolo attivo e propositivo.

Questa relazione è la dimostrazione che il Pd ha voluto assumersi fino in fondo, in prima persona, questa responsabilità, facendo i conti con il ruolo che attualmente riveste nel governo della città, del territorio senese e in Toscana e del ruolo in questi contesti che hanno avuto i partiti da cui ha avuto origine, senza sconti per nessuno - prima di tutto alla propria classe dirigente - stando ai fatti, alle testimonianze, distinguendo tra opinioni e situazioni verificate, ricercando equilibrio e rifiutando la logica da *spy story* su cui si impegnerà meglio la cinematografia di quanto non possa fare il Consiglio Regionale.

PARTE DESCRITTIVA

Richiamo brevemente richiamare i capitoli che hanno riguardato la parte di ricostruzione storica della vicenda, per capire l'unicità del caso senese nel contesto nazionale.

1) STORIA DELLA BANCA. il primo paragrafo offre una breve digressione dalle origini del Monte dei Paschi di Siena **da banca comunale ad istituto di diritto pubblico** che già segnala il legame stretto tra una Banca ed il territorio di riferimento (tanto che la banca MPS è richiamata tutt'oggi nello statuto del Comune). La difesa della banca da parte della comunità banca si manifesta addirittura sotto il fascismo.

La nascita dalle Fondazione Monte dei Paschi di Siena nel **passaggio da istituto pubblico a spa** con la riforma dei primi anni novanta del sistema bancario italiano. Un passaggio paradigmatico, arrivato in un momento in cui si qualifica anche il ruolo del sindaco a seguito della riforma dell'elezione diretta, ha reso più forte il ruolo delle istituzioni locali, quindi della politica locale, all'interno della Banca, anche attraverso le nomine nella deputazione della Fondazione MPS e le relative erogazioni, mentre avrebbe dovuto significare un deciso allontanamento.

La fase espansiva di MPS nella logica di divenire un "**polo aggregante**" e quindi le prime acquisizioni di BAM e Banca del Salento, poi Banca 121. Con l'arrivo di alcuni nuovi manager provenienti dalla banca salentina, nasce **l'area finanza all'interno** di MPS che cambia la natura di istituto di credito vicino all'economie reale. E' in questa fase che nascono le operazione legate ai derivati Alexandria e Santorini.

L'acquisizione di Banca Antonveneta, avviata nel gennaio 2008, costituisce il passaggio determinante nella crisi della Banca Monte dei Paschi di Siena.

Dall'analisi effettuata emerge un'operazione condotta senza alcuna accortezza tecnica nel valutare la situazione ed i numeri reali di Antonveneta. MPS acquisiva sì una banca in un'area geografica del paese strategica, ma ad un costo complessivo esagerato, oltre ogni valutazione di congruità e con contorni ancora oscuri che solo la magistratura potrà

dipanare. All'epoca, l'assenza di due diligence e di molti elementi legati all'operazione, ha indotto pressoché tutti gli interlocutori politici, istituzionali, economici sia locali che nazionali a descriverla come un'operazione positiva per la crescita della Banca senese, salvo poi dover prendere atto del grande inganno perpetrato. Su questa vicenda pesa l'interrogativo circa l'effettivo ruolo svolto dagli organismi di vigilanza.

Le conseguenze di Antonveneta. A gravare ulteriormente sull'esito di tale operazione arriva una delle peggiori crisi economico finanziaria della storia recente: quella dei mutui supprime, legata alla bolla immobiliare statunitense, alla quale seguirà la crisi dello spread. I forti ribassi registrati da tutto il settore finanziario hanno avuto conseguenze particolarmente rilevanti per MPS che vede ridursi la propria capitalizzazione in modo consistente: tra Antonveneta e crisi dei mercati, MPS scende dai circa 12 miliardi di capitale del 2005 fino a 2,7 miliardi nel 2011. Viene travolta anche la Fondazione MPS che ha sempre partecipato agli aumenti di capitale che si sono susseguiti per accompagnare le operazioni della Banca. La conseguenza è che gli oneri per l'acquisizione di Antonveneta proporzionalmente si sono ingranditi sempre di più.

A partire dal 2011 le istituzioni locali, di concerto con la spinta di Banca d'Italia, operano dei **cambiamenti delle figure apicali**, a partire dalla sostituzione di Mussari e Baldassarri. Nel maggio 2012 la Procura di Siena apre un'**inchiesta** sul caso Antonveneta. Nell'ottobre 2012 MPS comunica alla Vigilanza che il 10 ottobre i nuovi amministratori di MPS hanno rinvenuto in una cassaforte un contratto con data 31 luglio 2009 tra Banca Monte dei Paschi di Siena e Nomura, attinente alla ristrutturazione di Alexandria, relativo alle operazioni di ristrutturazione del debito conseguente all'acquisizione di Antonveneta. Tale contratto non era stato esibito agli ispettori della Banca d'Italia durante gli accertamenti nel 2010 e nel 2011. Seguirà l'apertura di altri processi, molti dei quali ancora in corso.

La relazione affronta la questione dei 24 miliardi di euro di **crediti deteriorati, anche se non siamo stati in grado di ricostruire puntualmente** l'analisi della genesi di tale importo, dato la difficoltà ad avere i dati necessari per conoscere i principali beneficiari.

CONTESTO DEL DISSESTO DI MPS.

Una seconda parte della relazione ha analizzato il contesto in cui si sono sviluppate le vicende. Ovvero il contesto peculiare senese, soprannominato anche “groviglio armonioso”. Dal lavoro della Commissione emerge con chiarezza un **sistema di relazioni molto stretto tra mondo delle istituzioni, politica, fondazione banca e società civile** in un contesto locale di una piccola realtà – dove in poche centinaia di metri sono fisicamente condensati Comune, Provincia, Rettorato dell’Università, Banca e Fondazione - che ha generato soventi sovrapposizioni di ruoli e competenze.

Non può essere sottovalutato il ruolo di un **management che ha fallito**, con la complicità del mercato, la prova della crescita dimensionale della Banca, e che ha dato l’impressione di reagire alle situazioni negative con azioni che adesso possono apparire vere e proprie scommesse. Oltre alle responsabilità penali, che spetterà alla magistratura chiarire, ci sono delle operazioni che il mercato ha bocciato (Antonveneta) eseguite nel momento sbagliato (scoppio crisi finanziaria) alle quali si reagisce aumentando i fattori di rischio, ovvero ricorrendo a prodotti finanziari complessi (ristrutturazione Alexandria), con l’obiettivo di evitare - secondo ipotesi degli inquirenti, di mascherare - le ingenti perdite inflitte alla Banca.

3) MPS E REGIONE TOSCANA. L’ultima parte, più peculiare rispetto al ruolo regionale della commissione, riguarda il rapporto tra Monte dei Paschi e Regione Toscana. Su questo tema, il risultato dell’indagine prova come l’istituzione Regione Toscana, abbia avuto un ruolo marginale, se non del tutto ininfluenza, rispetto alle vicende della Banca MPS. Pur tuttavia, alla luce di quanto appurato, considerato che:

- Banca Monte dei Paschi è la principale azienda privata della Toscana;
- da sempre MPS costituisce un soggetto fondamentale per il sostegno al credito del tessuto imprenditoriale e produttivo toscano;
- Monte dei Paschi di Siena rappresenta il soggetto economico e sociale più importante dell’economia della città di Siena;
- La Regione Toscana è comunque un ente nominante della Fondazione Mps, seppur di minoranza.

Abbiamo quindi ritenuto di sottolineare come la Regione Toscana avrebbe potuto fare di più e avrebbe dovuto occuparsi negli anni passati con maggiore presenza, anche con la denuncia politica, della crisi di Banca Monte dei Paschi sia dal punto di vista aziendale, che come soggetto economico fondamentale per l'economia Toscana.

CONCLUSIONI

1) Emergono **responsabilità personali oggettive** di una serie di soggetti che hanno rivestito ruoli decisionali di primo piano nella Banca e nella Fondazione che meritano di essere chiarite fino in fondo sulle quali dovrà fare piena luce la magistratura. Tali responsabilità, anche con comprovati elementi di opacità nei confronti degli organismi di controllo, sono da imputarsi al management che ha guidato il Gruppo Mps negli anni passati, in particolare durante la stagione dei prodotti finanziari ad alto rischio, dell'acquisizione di Antonveneta, delle operazioni di ristrutturazione dei derivati, tutte fasi oggetto di indagini o di processi attualmente in corso. Ci auguriamo, pertanto, che il lavoro della magistratura inquirente arrivi a fare giustizia quanto prima.

2) **Responsabilità politiche ed il ruolo del PD. Il Pd ha fatto e deve continuare a fare una spietata analisi in senso autocritico rispetto al ruolo avuto da molti suoi dirigenti in questa vicenda, spesso in accordo o in relazione dialettica con i vertici nazionali.**

Se la politica ha avuto responsabilità, il Partito Democratico (ed i partiti che ne hanno dato origine), che negli anni ha avuto maggiori responsabilità di governo della città ne ha avute in misura maggiore rispetto agli altri. Parimenti, non può essere sottaciuto il ruolo consociativo che trasversalmente ha riguardato quasi tutto il sistema politico locale. Un esempio richiamato nella relazione è l'omogeneità dei programmi elettorali attorno al tema del "51%" durante le elezioni amministrative del 2011.

Se è vero che il Partito Democratico ha messo in atto una discontinuità necessaria nella governance di MPS, lo ha fatto troppo tardi. Si è capito troppo tardi che si dovevano assumere scelte di rottura riportando ogni soggetto coinvolto - politica, istituzioni, fondazione e banca - nella sfera che gli competeva, senza interferenze: l'azzeramento del

cda e dei vertici a partire dal 2012, la scelta che porta alla presidenza Mansi, il nuovo statuto e il nuovo ruolo della Fondazione vanno in questa direzione.

3) **Responsabilità sociali: il contesto senese.** C'è un legame strettissimo della Fondazione e della Banca, non solo con le istituzioni elettive, ma con tutte le articolazioni della società senese. La Fondazione è stata per troppo tempo utilizzata come una cinghia di trasmissione della politica locale e della logica consociativa che la ispirava. Uno strumento che ha generato parimenti benessere e consenso e che, di fronte ad una condizione di mercato globale, ha mostrato tutti i suoi limiti e provocato danni ingenti ad un patrimonio secolare.

Di fronte al mutare del contesto di riferimento, ovvero gli effetti dell'operazione Antonveneta e la crisi della finanza mondiale, la comunità senese ha sostenuto la Fondazione nella difesa ad oltranza del 51%, anche quando non vi erano più le condizioni storiche – ancor prima che di mercato – nel sostenere tale posizione.

Il risultato è stato un “Palindromo al contrario”, come lo ha definito qualcuno: si è passati in pochi anni dal tabù del controllo a tutti i costi e del 51%, all'1,5%.

3) **Fuori la politica dalle banche.** Quanto avvenuto a Siena deve rafforzare le misure del legislatore nazionale volto a separare gli ambiti operativi di banche e fondazioni bancarie, al fine di ridurre il peso della pressione politica in tale contesto.

Se è vero che nel caso in oggetto vi è una forte incidenza di fattori locali, è altresì riscontrato che molte scelte della Fondazione e soprattutto della Banca MPS sono passate dalla relazione con la dimensione nazionale sia di attori politici, economici ed istituzionali. Sarebbe riduttivo e non veritiero addossare tutte le responsabilità di quanto accaduto al particolare contesto senese. Così come più volte segnalato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Antitrust), il peso azionario delle fondazioni bancarie è un tema centrale di garanzia per la trasparenza del sistema bancario.

4) La vicenda MPS ci racconta che serve rafforzare il ruolo degli organismi di controllo. I diversi organismi che esercitano il controllo sul sistema finanziario hanno

seguito la vicenda Monte dei Paschi, intervenendo con ispezioni e numerosi atti a partire dall'acquisizione di Antonveneta fino ai giorni nostri, eppure non sono riusciti ad evitare che venissero compiute determinate operazioni e venissero perpetrate azioni non regolamentari (iscrizione a bilancio dei derivati come Btp).

Non è nelle facoltà di questa Commissione avanzare ipotesi di eventuali responsabilità di rilevanza penale degli organismi di controllo, pur tuttavia quanto avvenuto non può trovarci indifferenti. Il rigore riconosciuto a certe istituzioni, come Banca d'Italia e Consob non si è potuto apprezzare nei fatti raccontati ed è espresso in modo eloquente dal tono laconico e giustificativo della nota della Banca d'Italia in risposta alle domande della Commissione. Tutto questo impone una seria riflessione circa gli strumenti, la tempestività, l'efficacia degli organismi di controllo nazionale ed europeo sul sistema bancario e finanziario italiano e sulle responsabilità delle figure dirigenziali a partire da quelle apicali di questi organismi, spesso inamovibili anche a fronte di conclamati errori di giudizio o di azione.

INDIRIZZI

1) Crediamo che la proposta della nazionalizzazione di MPS così come proposta dagli altri schieramenti politici non vada affatto nella direzione di allontanare la politica dalla banca. Al contrario: il controllo del 100% da parte del Ministero del Tesoro su MPS produrrebbe un indirizzo del Governo pienamente legittimato a guidare le operazioni di MPS. Per questo crediamo che sia preferibile **un'operazione che si affidi a soluzioni di mercato**, come peraltro sta avvenendo, che consentano un alleggerimento rispetto all'ammontare dei crediti deteriorati, il rafforzamento del patrimonio della Banca e la possibilità di rilanciarne l'attività di MPS su basi solide e rinnovate.

A questo fine, le **nuove regole europee non sembrano essere adeguate ad una crisi sistemica**. Il *bail-in*, limitando l'uso di risorse pubbliche fino all'occorrenza del capitale in azioni o in obbligazioni subordinate, può essere ben applicato alle crisi puntuali, mentre in casi che riguardano una molteplicità di soggetti finanziari di carattere nazionale rischia di trasformarsi in un ostacolo che allontana gli investitori. Una sua applicazione rigida

rappresenta dunque un rischio sistemico, invece, di essere lo strumento più efficace per contenere i dissesti e rilanciare le attività bancarie risanate.

2) È quanto mai opportuno avviare una riflessione sul **ruolo e responsabilità dei governi precedenti** all'attuale, in particolare i Governi Berlusconi e Monti, che, all'indomani delle crisi finanziarie, non hanno posto in essere quelle misure straordinarie necessarie a mettere in sicurezza il sistema bancario nazionale, al contrario di quanto attuato da altri paesi europei che, doverosamente, hanno utilizzato ingenti risorse pubbliche per stabilizzare le loro banche. Questo atteggiamento di incomprensibile distacco adesso si ripercuote sull'intero sistema bancario con evidenti difficoltà, non soltanto per Banca Monte dei Paschi di Siena.

È necessario che ci si attivi in tutte le sedi istituzionali affinché il futuro di MPS, il suo risanamento ed il rilancio della propria attività, **tuteli totalmente risparmiatori e piccoli investitori**.

3) **Riforma degli organismi di vigilanza**. Riteniamo opportuno invitare il Parlamento italiano a valutare, di concerto con gli organismi comunitari eventualmente interessati:

- una riforma complessiva della disciplina dei controlli e degli organismi di vigilanza del mercato;
- una disciplina stringente sui controlli interni delle banche, a partire dal ruolo della revisione contabile e della sua completa estraneità alla gestione;
- un intervento normativo atto a definire ancora maggiore indipendenza della Banca d'Italia dal sistema bancario italiano.

4) **Banca MPS: un interesse da tutelare per lavoratori e per l'economia toscana ed italiana**. Banca Monte dei Paschi di Siena è una grande azienda senese, toscana ed italiana con 26.681 dipendenti, molti dei quali lavorano in Toscana, ed una rete commerciale in Italia pari a 2.132 filiali.

La Regione Toscana deve avviare quanto prima una riflessione approfondita assieme a tutti gli interlocutori istituzionali, economici e sociali nazionali su un tema che questa

Commissione ha solamente sfiorato, ovvero il ruolo del credito alla luce della crisi di Banca MPS.

5) **MPS e credito.** Il potenziale vuoto che può determinare la crisi del MPS in Toscana ed in Italia rischia di trasformare in profondità il rapporto con il credito delle imprese locali e dunque la capacità di accompagnare gli investimenti per la ripresa e il rilancio dell'economia. Serve dunque al più presto una politica industriale per il mercato finanziario in Toscana, promossa dalla Regione, su scala nazionale promossa dalle istituzioni centrali, che richiami a nuovi e più solidi rapporti tra economia e credito, coinvolgendo prima di tutto le banche locali, insediate sul territorio.

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

COMMISSIONE D'INCHIESTA

**“IN MERITO ALLA FONDAZIONE MONTE
DEI PASCHI DI SIENA E ALLA BANCA
MONTE DEI PASCHI DI SIENA. I RAPPORTI
CON LA REGIONE TOSCANA”**

RELAZIONE CONCLUSIVA

APPROVATA DA

PARTITO DEMOCRATICO

Sommario

1.1 ORIGINI DEL MONTE DEI PASCHI DI SIENA DA BANCA COMUNALE AD ISTITUTO DI DIRITTO PUBBLICO.....	17
1.2 DA ISTITUTO PUBBLICO AD SPA: NASCE LA FONDAZIONE.....	19
1.3 POLO AGGREGANTE: LE PRIME ACQUISIZIONI.....	23
1.4 AREA FINANZA: GENESI ALEXANDRIA E SANTORINI.....	27
1.5 OPERAZIONE ANTONVENETA.....	29
1.6 LE CONSEGUENZE DI ANTONVENETA: “THE WRONG PRICE, THE WRONG PAY TO PAY, AT THE WRONG TIME AND THE WRONG DEAL”.....	34
1.7 NUOVO CORSO.....	38
1.8 LA QUESTIONE DEI CREDITI DETERIORATI.....	43
1.9 BANCA E FONDAZIONE OGGI.....	49
2. IL CONTESTO DEL DISSESTO DI MPS.....	53
2.1 IL CONTESTO SENESE.....	54
2.2 “GROVIGLIO ARMONIOSO”.....	57
2.3 MANAGEMENT.....	61
2.4 UNA BANCA DI SISTEMA NEL NUOVO SCENARIO INTERNAZIONALE.....	64
2.5 IL RUOLO DEGLI ORGANISMI DI CONTROLLO.....	67
3 RAPPORTI TRA MONTE DEI PASCHI E REGIONE TOSCANA.....	72
3.1 NOMINE E CONTROLLO.....	72
3.2 BANCA E SISTEMA PRODUTTIVO.....	74
3.3 DERIVATI.....	76
3.4 PARTECIPATE.....	79
4 CONCLUSIONI.....	89
4.1 VALUTAZIONI.....	89
4.2 INDIRIZZI.....	95

LA REALIZZAZIONE DELL'INDAGINE

La commissione d'inchiesta nasce dalla richiesta sottoscritta dai consiglieri regionali appartenenti ai gruppi consiliari di minoranza. L'istanza, datata 23 luglio 2015 chiedeva l'istituzione di una commissione "in merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena, alla Banca Monte dei Paschi di Siena ed ai relativi intrecci tra queste e Regione Toscana".

L'ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale ha successivamente deliberato in proposito, (deliberazione U.P. 52 del 30 luglio 2015) istituendo detta commissione denominata "In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la Regione Toscana"

La deliberazione stabiliva anche il termine di approvazione la relazione finale e le eventuali relazioni di minoranza (9 mesi).

I lavori della commissione sono iniziati il 9 settembre 2015 (data d'insediamento della prima seduta).

A seguito d'istanza di proroga, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha previsto quale termine ultimo dei lavori il 30 luglio 2016 (comunicazione 8/4/2016 – prot. 9520/1.9.20.2).

I lavori della commissione sono terminati con la seduta numero 22 del 28 luglio 2016, nella quale sono state presentate due relazioni finali.

Le commissioni d'inchiesta sono previste dall'art. 21, comma 2 dello Statuto del Consiglio Regionale della Toscana. Il loro funzionamento è definito agli artt. 61 e 62 del Regolamento Interno.

Statuto - Art. 21 Commissioni d'inchiesta

- 1. Il consiglio può istituire commissioni d'inchiesta su questioni relative a materie di interesse regionale.*
- 2. Le commissioni d'inchiesta sono istituite anche senza voto consiliare, quando ne facciano richiesta almeno un quinto dei consiglieri.*
- 3. Non possono essere attive nello stesso tempo più di due commissioni d'inchiesta istituite senza il voto consiliare.*
- 4. I componenti della giunta regionale intervengono alle sedute delle commissioni d'inchiesta quando ne sono richiesti.*
- 5. Il regolamento interno del consiglio disciplina la nomina, la composizione, i poteri e le modalità di funzionamento delle commissioni d'inchiesta.*

Regolamento Interno

Art. 61 - Commissioni d'inchiesta

- 1. Il Consiglio può istituire, ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto, indicandone la durata, commissioni di inchiesta su questioni relative a materie di interesse regionale*
- 2. Le commissioni di inchiesta sono istituite anche senza voto consiliare, con deliberazione dell'ufficio di presidenza del Consiglio, quando ne faccia richiesta un numero di consiglieri di minoranza pari ad almeno un quinto dei componenti del Consiglio. Non possono essere attive allo stesso tempo più di due commissioni istituite senza voto consiliare*
- 3. Le commissioni di cui al comma 1, sono composte da un rappresentante per ogni gruppo consiliare. Per ogni votazione, ogni commissario è dotato di voto ponderato corrispondente alla consistenza numerica del gruppo di appartenenza, ad eccezione del rappresentante del gruppo misto.*
- 4. Il consigliere che, senza giustificato motivo, non partecipi a tre sedute consecutive cessa di far parte delle commissioni di cui al comma 1.*
- 5. Le commissioni di inchiesta eleggono il proprio ufficio di presidenza, composto da un presidente, un vicepresidente e un vicepresidente segretario.*
- 6. Le commissioni di inchiesta approvano il programma della loro attività. Se il programma comporta spese per studi, ricerche o consulenze, lo stesso deve essere approvato, per questa parte, anche dall'ufficio di presidenza del Consiglio.*
- 7. Le commissioni d'inchiesta si riuniscono in giorni fissi che non coincidono con le sedute delle commissioni permanenti definite dall'ufficio di presidenza ai sensi dell'articolo 34, comma 2.*
- 8. Ai lavori delle commissioni di inchiesta è data pubblicità*
- 9. La relazione finale approvata dalla commissione di inchiesta e le eventuali relazioni di minoranza sono inserite all'ordine del giorno della seduta del Consiglio su indicazione della conferenza di programmazione dei lavori.*

Art. 62 - Disposizioni applicabili alle commissioni speciali e di inchiesta

1. Alle commissioni speciali e di inchiesta si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alle commissioni permanenti.
2. Si procede alla costituzione delle commissioni speciali e di inchiesta anche qualora siano pervenute un numero di designazioni da parte dei gruppi consiliari pari alla metà più uno dei componenti della commissione.

Tali organismi non hanno i poteri delle commissioni d'inchiesta parlamentari (regolate dall'art. 82 della costituzione) . Non possono disporre ispezioni e perquisizioni né dispongono del potere di convocazione assistito dalla possibilità dell'accompagnamento coattivo da parte della polizia giudiziaria. Non possono acquisire d'autorità documenti da soggetti pubblici e privati.

Possono solo argomentare della mancata presentazione e segnalare, se si tratta di dipendenti regionali, il comportamento di non collaborazione alla Amministrazione. Lo stesso per i dipendenti degli enti strumentali e degli enti locali.

Successivamente alla deliberazione istitutiva e ai fini della composizione della commissione, i gruppi consiliari hanno designato propri rappresentanti. Tutti i gruppi, eccetto il gruppo consiliare Forza Italia, hanno segnalato il proprio componente.

Nella seduta istitutiva del 9 settembre 2015 (prima seduta) la commissione ha eletto all'unanimità il presidente, il vicepresidente e il vicepresidente segretario.

Consigliere	Ruolo	Gruppo Consiliare
Giacomo Giannarelli	Presidente	Movimento 5 stelle
Leonardo Marras	Vicepresidente	Partito Democratico
Claudio Borghi	Vicepresidente segretario	Lega Nord
Tommaso Fattori	Componente	Si – Toscana a Sinistra
Giovanni Donzelli <i>(cessato a far data dal 3/12/2015)</i>	Componente	Fratelli d'Italia – AN – Liste civiche per Giorgia Meloni

Ai sensi del comma 3 dell'art. 61 del Regolamento Interno del Consiglio Regionale, i componenti della commissione sono dotati di voto ponderato corrispondente alla consistenza numerica del gruppo di appartenenza.

Gruppi consiliari	Num. consiglieri per gruppo	presenti in commissione	voto ponderato
Forza Italia	2		
Fratelli d'Italia – AN – Liste civiche per Giorgia Meloni	1	<i>(cessato a far data dal 3/12/2015)</i>	
Lega Nord	6	1	6
Movimento 5 stelle	5	1	5
Partito Democratico	24	1	24
Si- Toscana a Sinistra	2	1	2
	40	4	37

Il programma delle attività (art. 61 comma 6 dello Statuto) è stato proposto ed elaborato nella seduta numero 2 del 24 settembre 2015. Successivamente è stato approvato all'unanimità nella seduta numero 3 dell' 8 ottobre 2015.

PROGRAMMA DI LAVORO

approvato dalla commissione nella seduta numero 3 dell' 8 ottobre 2015, a seguito integrazione elementi acquisiti nella seduta del 24 settembre 2015 e successivo parere dell'Ufficio Legislativo

Premessa:

È istituita la commissione d'inchiesta, ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto del Consiglio Regionale, denominata "In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la Regione Toscana". La commissione nasce come inevitabile reazione del Consiglio Regionale in merito all'insieme di fatti conosciuti come "scandalo Monte dei Paschi", in parte oggetto di procedimenti giudiziari e/o inchieste della magistratura, considerato il gravissimo impatto che tali avvenimenti comportano tuttora sul sistema economico, sociale e sanitario toscano.

La commissione tratterà di:

- Fondazione Monte dei Paschi di Siena;
- Banca Monte dei Paschi di Siena;
- I Rapporti con la Regione Toscana.

Temi oggetto dell'indagine

Avere un quadro conoscitivo dei fatti indicati in premessa con particolare riferimento:

- alla Fondazione Monte dei Paschi quale ente di diritto privato che possedeva, nel recente passato, la quota di maggioranza della Banca Monte dei Paschi di Siena e alla sua responsabilità in relazione agli eventi in oggetto;
- alle caratteristiche della Banca Monte dei Paschi di Siena che ne hanno determinato e determinano l'attuale condizione, con particolare riferimento alle vicende relative all'acquisizione della Banca Antonveneta;
- ai rapporti tra Regione Toscana, Banca Monte dei Paschi di Siena, e sue partecipate, tramite un'analisi dei risultati delle indagini della magistratura e un'analisi dei rapporti di servizio e di compartecipazione societaria ancora in essere tra i due soggetti, con particolare riferimento alla sottoscrizione di derivati, servizi bancari e Fondazione Sistema Toscana, Fidi Toscana, Interporto Toscano A. Vespucci, Firenze parcheggi, Aeroporto Maremma, Fondazione Toscana Life Sciences e Terme di Chianciano Immobiliare SpA.;

Strumenti

Prioritariamente la struttura di supporto agevolerà i lavori della commissione tramite una ricerca documentale utile anche all'individuazione dei soggetti da audire.

Saranno promosse audizioni con i rappresentanti dei soggetti coinvolti e con altri soggetti terzi ritenuti utili ai fini dell'accertamento dei fatti. Se ritenuto necessario saranno chiamati in audizione anche il Presidente della Giunta Regionale, Dirigenti e Assessori con delega alle materie specifiche.

Documentazione acquisita.

Come previsto dal programma delle attività, la commissione ha prioritariamente richiesto alla struttura di supporto una ricerca utile anche all'individuazione dei soggetti da chiamare in audizione che si è basata principalmente nella raccolta acquisizione di documentazione iniziale, sui seguenti temi:

- ✓ Fondazione Monte dei Paschi quale ente di diritto privato che possedeva, nel recente passato, la quota di maggioranza della Banca Monte dei Paschi di Siena e alla sua responsabilità in relazione agli eventi in oggetto.

- ✓ caratteristiche della Banca Monte dei Paschi di Siena che ne hanno determinato e determinano l'attuale condizione, con particolare riferimento alle vicende relative all'acquisizione della Banca Antonveneta.
- ✓ rapporti tra Regione Toscana, Banca Monte dei Paschi di Siena, e sue partecipate, tramite un'analisi dei risultati delle indagini della magistratura e un'analisi dei rapporti di servizio e di compartecipazione societaria ancora in essere tra i due soggetti (sottoscrizione di derivati, servizi bancari, Fondazione Sistema Toscana, Fidi Toscana, Interporto Toscano A. Vespucci, Firenze Parcheggi, Aeroporto maremma, Fondazione Toscana Life Sciences, Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A., Partecipate della Banca monte dei Paschi).

La documentazione è stata successivamente integrata durante i lavori della commissione, su richiesta dei commissari, nel corso delle audizioni svolte e tramite risposte scritte a quesiti formulati dalla commissione stessa.

Collaborazioni Istituzionali

Durante i lavori la commissione ha provveduto ad inoltrare alcune richieste a titolo di collaborazione istituzionale ai seguenti Enti:

- ✓ Banca Monte dei Paschi di Siena Spa;
- ✓ Fondazione Monte dei Paschi;
- ✓ Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- ✓ Commissione Europea;

Soggetti da audire

La commissione ha stabilito di invitare in audizione un elenco di soggetti ritenuti a conoscenza dei fatti, in virtù del ruolo, della professione e delle attività svolte. Il primo elenco elaborato dai componenti della commissione è stato successivamente integrato durante lo svolgimento dei lavori e in conseguenza delle segnalazioni dei componenti. In definitiva gli inviti hanno interessato esponenti politici, responsabili e amministratori della Fondazione MPS e della Banca Monte dei Paschi SpA, professionisti in materia di finanza, giornalisti e scrittori, nonché rappresentanti di Enti e Associazioni o gruppi di azionisti coinvolti nella vicenda: l'ufficio di assistenza si è attivato per contattare gli interessati e, in caso di positivo accoglimento, ad organizzare le relative audizioni.

Coloro che hanno accettato di partecipare alle sedute della commissione, che come già accennato non è dotata di poteri coercitivi di convocazione sono i seguenti. Tutte le audizioni programmate sono state iscritte all'ordine del giorno delle sedute.

Nominativo	
Ascheri Raffaele	Professore, conoscitore della realtà socio politica della città di Siena e autore di pubblicazioni
Aurigi Mauro	Autore di alcune pubblicazioni relative ai fatti senesi – profondo conoscitore della realtà senese
Barzanti Roberto	Ex amministratore, storico, profondo conoscitore della realtà senese. Esponente politico
Bezzini Simone	Ex presidente della provincia di Siena. Esponente politico.
Bivona Giuseppe	Banchiere e Analista finanziario – redattore di vari dossier sul Monte dei Paschi di Siena.
Boccanera Roberto	Ex dirigente della Banca Monte dei Paschi Spa Dipendente MPS
Cambi Maria Alberta	Presidente dell'Associazione Buongoverno MPS
Caselli Giulio	Responsabile Regionale Toscana Adusbef
Ceccherini Fabio	Ex presidente della Provincia di Siena. Esponente politico
Cenni Maurizio	Ex Sindaco di Siena. Esponente politico
Clarich Marcello	Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Corradi Gabriele	Ex dirigente del Monte dei Paschi di Siena. Ex candidato a sindaco per le elezioni amministrative. Esponente politico.
Falaschi Paolo Emilio	Avvocato, patrocinante di parti civili costituite nei processi MPS
Ferrarese Alberto	Giornalista e autore del libro “Il codice salimbeni”
Giusti Francesco	Esponente politico senese che ha seguito le vicende di banca e fondazione MPS
Goracci Luca	Avvocato, legale della moglie di David Rossi, Antonella Tognazzi.
De Mossi Luigi	Avvocato, patrocinante di parti civili nei processi MPS
Mazzoni della Stella Vittorio	Ex sindaco del comune di Siena - Ex amministratore della Banca monte dei Paschi di Siena. Esponente politico.
Mencaroni Giuseppe	Giornalista e autore del libro “Il codice salimbeni”
Mondani Paolo	Giornalista, coautore di “Report”, autore dei reportage “Il monte dei Misteri” e “il Monte dei Fiaschi”.
Montigiani Maurizio	Esponente politico senese che ha seguito le vicende di banca e fondazione MPS
Nencini Riccardo	Ex presidente del Consiglio Regionale della Toscana. Esponente politico
Olivato Giorgio	Ex Vicepresidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Paci Andrea	Ex componente della deputazione generale del monte dei Paschi di Siena nominato dalla Regione Toscana.
Piccini Pierluigi	Ex sindaco di Siena. Esponente politico.
Rocca Riccardo Federico	Commercialista e socio dello Studio legale Rocca, patrocinante di azionisti della Banca Monte dei Paschi SpA.
Semplici Romolo	Socio fondatore Associazione Pietraserena di Siena
Sestigiani Norberto	Vicepresidente Associazione Buon Governo M.P.S.
Spagnoli Paolo	Ex componente di FIDI TOSCANA nominato da Regione Toscana. Avvocato patrocinante in cassazione.
Usai Davide	Direttore generale della fonazione Monte dei Paschi di Siena
Valentini Bruno	Sindaco del comune di Siena. Esponente politico

Di seguito l'elenco di coloro per i quali non si sono potute svolgere le audizioni.

Nominativo	
Alpi Amedeo	Membro della Deputazione Generale della Fondazione Monte dei Paschi – nominato dalla Regione Toscana
Borrè Luigi	Presidente del Collegio dei Sindaci revisori della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Ceccuzzi Franco	Ex sindaco del comune di Siena. Esponente Politico
Draghi Mario	Ex Governatore della Banca d'Italia
Fanti Valentino	Dirigente della banca Monte dei Paschi Spa
Granata Enrico	Ex direttore generale della Fondazione Monte dei Paschi SpA
Grilli Vittorio	Ex Ministro della Repubblica – Ministero dell'Economia e delle Finanze
Mancini Gabriello	Ex presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Martini Claudio	Ex presidente della Giunta Regionale della Toscana. Esponente politico
Alberto Monaci	Ex Presidente del Consiglio Regionale della Toscana, esponente politico
Monti Mario	Ex Ministro della Repubblica – Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ex Presidente del Consiglio della Repubblica italiana. Esponente politico.
Padoan Pier Carlo	Ministro della Repubblica italiana - Ministero dell'Economia e delle Finanze
Profumo Alessandro	Ex Presidente della Banca Monte dei Paschi Spa
Rossi Enrico	Presidente della Giunta Regionale della Toscana. Esponente politico
Saccomanni Fabrizio	Ex Ministro della Repubblica italiana - Ministero dell'Economia e delle Finanze
Scheggi Lio	Ex componente della deputazione generale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena nominato da Regione Toscana
Tarantola Anna Maria	Ex vicedirettrice generale della Banca d'Italia.
Tononi Massimo	Presidente della Banca Monte dei Paschi di Siena Spa
Tremonti Giulio	Ex Ministro della Repubblica italiana - Ministero dell'Economia e delle Finanze
Vegas Giuseppe	presidente della Consob
Viola Fabrizio	Direttore generale e amministratore delegato della Banca Monte dei Paschi di Siena Spa

In ultimo si segnalano quei soggetti per i quali non vi è stata possibilità di un contatto diretto. In proposito si segnala che alcuni recapiti erano stati richiesti, a titolo di collaborazione istituzionale, alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi Spa e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma con esito negativo.

Nominativo	
Bergamini Michelangelo	Ex Presidente del collegio sindacale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena.
Buscalferri Antonella	Ex componente della deputazione generale della fondazione Monte dei Paschi di Siena
Mussari Giuseppe	Ex Presidente della fondazione Monte dei Paschi di Siena, ex Presidente della Banca Monte dei Paschi Spa
Parlangeli Marco	Ex Direttore Generale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Pieri Claudio	Ex Direttore Generale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Scocca Nicola	Ex responsabile della direzione finanziaria della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Vigni Antonio	Ex Direttore Generale della Banca Monte dei Paschi Spa

Domande scritte e memorie

Qualora non sia stato possibile ottenere la presenza dei soggetti segnalati, la commissione, pur sempre nei limiti dei propri poteri, ha convenuto di proporre una serie di domande scritte o memorie, da poter inserire agli atti della stessa. Di seguito l'elenco delle persone con le quali è stato concordato l'invio di un contributo alle attività svolte.

Nominativo	
Antonella Mansi	Ex Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena
Ignazio Visco	Governatore della Banca d'Italia;
Davide Serra	Imprenditore, finanziere, fondatore e amministratore delegato del fondo Algebris

Nel corso dei lavori, la commissione ha ritenuto opportuno acquisire ulteriori informazioni che sono state richieste ai seguenti enti:

- ✓ Procura di Siena
- ✓ Procura di Firenze
- ✓ Procura di Trani
- ✓ Procura di Milano
- ✓ Procura di Roma
- ✓ Fondazione Monte dei Paschi di Siena
- ✓ Banca Monte dei Paschi di Siena
- ✓ Commissione Europea

Le audizioni con le società partecipate

Il programma dei lavori approvato dalla Commissione d'inchiesta prevedeva, tra l'altro, l'acquisizione di informazioni in merito *“ai rapporti tra Regione Toscana, Banca Monte dei Paschi di Siena, e sue partecipate, tramite un'analisi dei risultati delle indagini della magistratura e un'analisi dei rapporti di servizio e di compartecipazione societaria ancora in essere tra i due soggetti, con particolare riferimento alla sottoscrizione di derivati, servizi bancari”*.

Gli enti individuati e previsti in tale ambito dal programma delle attività sono stati:

- ✓ Fondazione Sistema Toscana;
- ✓ Fidi Toscana;
- ✓ Interporto Toscano A. Vespucci;
- ✓ Firenze parcheggi Spa;
- ✓ Aeroporto Maremma;
- ✓ Fondazione Toscana Life Sciences;
- ✓ Terme di Chianciano Immobiliare SpA.

La seduta del 19 maggio 2016 (numero 18) è stata interamente dedicata allo svolgimento delle audizioni di tutti i legali rappresentanti o loro delegati. Preventivamente allo svolgimento della seduta la commissione ha richiesto una nota scritta ad ogni ente, al fine di acquisire una serie di informazioni relative a ciascun esercizio finanziario a partire dall'anno 2005. In particolare sono state richieste:

- ✓ breve nota relativa ai rapporti con la Fondazione Monte dei Paschi e le società appartenenti al Gruppo Banca Monte dei Paschi (partecipazione azionaria, rapporti contrattuali o convenzionali);
- ✓ contributi, ed erogazioni finanziarie ricevuti dalla Fondazione Monte dei Paschi o società appartenenti al Gruppo Banca Monte dei Paschi (indicazione sintetica dell'oggetto, dell'importo del finanziamento e del costo totale dell'iniziativa).
- ✓ sottoscrizione di prodotti finanziari con il Gruppo Banca Monte dei Paschi (importo, causale);
- ✓ altre erogazioni finanziarie da parte della Fondazione Monte dei Paschi e Banca Monte dei Paschi che non rientrano nelle fattispecie indicate ai punti precedenti (indicazione sintetica dell'oggetto, dell'importo del finanziamento);
- ✓ partecipazione in altri enti e/o organismi compartecipati da Fondazione Monte dei Paschi di Siena o società del Gruppo Monte dei Paschi;

Tutti gli enti invitati hanno risposto positivamente all'invito e sono intervenuti.

Ente	Soggetti intervenuti
Fondazione Sistema Toscana;	Paolo Chiappini
Fidi Toscana;	Lorenzo Petretto
Interporto Toscano A. Vespucci;	Riccardo Gioli, Rocco Nastasi
Firenze parcheggi Spa	Carlo Bevilacqua
Aeroporto Maremma	Renzo Alessandri
Fondazione Toscana Life Sciences;	Andrea Paolini
Terme di Chianciano Immobiliare SpA.	Massimiliano Galli

Svolgimento delle sedute e affari trattati

Il quadro riassuntivo delle sedute descrive le attività svolte dalla commissione in ogni singola seduta

data	Seduta	Affari trattati e Audizioni realizzate	Esito
9 settembre 2015	1	insediamento della commissione	svolto
24 settembre 2015	2	indirizzi operativi della commissione programma di attività dei lavori della commissione	svolto rinvio
8 ottobre 2015	3	programma di attività dei lavori della commissione	svolto
22 ottobre 2015	4	illustrazione ricerca documentale audizione Paolo Emilio Falaschi audizione Paolo Spagnoli	non svolta svolta svolta
5 novembre 2015	5	audizione Paolo Mondani	svolta
19 novembre 2015	6	audizione Maria Alberta Cambi e Norberto Sestigiani audizione Gabriele Corradi audizione Fabio Ceccherini	svolta svolta svolta
26 novembre 2015	7	audizione Semplici Romolo audizione Giusti Francesco	svolta svolta
14 gennaio 2016	8	audizione Riccardo Federico Rocca audizione Giorgio Olivato	svolta svolta
27 gennaio 2016	9	audizione Mauro Aurigi audizione Marcello Clarich audizione Davide Usai	svolta svolta svolta
11 febbraio 2016	10	audizione Francesco Giusti audizione Maurizio Montigiani audizione Davide Vecchi	svolta svolta non svolta
25 febbraio 2016	11	audizione Luca Goracci	svolta
10 marzo 2016	12	audizione Pierluigi Piccini audizione Maurizio Cenni	svolta svolta
24 marzo 2016	13	audizione Raffaele Ascheri audizione Giulio Caselli audizione Luigi De Mossi audizione Bruno Valentini	svolta svolta svolta svolta
4 aprile 2016	14	audizione Riccardo Nencini audizione Alberto Ferrarese – Giuseppe Mencaroni	svolta svolta
7 aprile 2016	15	audizione Simone Bezzini audizione Andrea Paci audizione Vittorio Mazzoni della Stella	svolta svolta svolta
21 aprile 2016	16	audizione Roberto Barzanti audizione Alberto Monaci	svolta rinvia
5 maggio 2016	17	audizione Giuseppe Bivona audizione Paolo Emilio Falaschi	rinvia svolta
19 maggio 2016	18	audizioni delle società partecipate <i>Fondazione Sistema Toscana</i> <i>Fidi Toscana</i> <i>Interporto Toscano A. Vespucci</i> <i>Firenze paribeggi SpA</i> <i>Aeroporto Maremma - SEAM</i> <i>Fondazione Toscana Life Sciences</i> <i>Terme di Chianciano Immobiliare SpA</i>	svolta svolta svolta svolta svolta svolta
26 maggio 2016	19	audizione Giuseppe Bivona audizione Roberto Boccanera audizione Alberto Monaci	svolta svolta rinvia
23 giugno 2016	20	audizione Simone Bezzini	svolta
21 luglio 2016	21	Prosecuzione dei lavori della commissione	svolta
28 luglio 2016	22	Presentazione delle relazioni a approvazione della relazione finale	svolta

Relazione conclusiva

Dal 23 giugno 2016 (ultima seduta dedicata alle audizioni) al 21 luglio 2016, i componenti della commissione, hanno avuto una serie di riunioni dell'ufficio di presidenza, aperte a tutti i componenti della commissione, agli uffici di assistenza e agli uditori, dedicate alla stesura della relazione finale.

Nel corso della seduta numero 21 del 21 luglio 2016, si è preso atto di presentare relazioni finali distinte, da portare all'attenzione della commissione nella seduta finale.

I lavori si sono conclusi nella seduta numero 22 del 28 luglio 2016 con il seguente esito:

relazione numero 1 (presentata dai componenti di Movimento 5 Stelle, SI-Toscana a Sinistra, Lega Nord)

- ✓ voti ponderati favorevoli: Borghi (Lega Nord - 6), Fattori (SI-Toscana a Sinistra - 2), Giannarelli (Movimento 5 Stelle - 5).
- ✓ astensioni: Marras (Partito Democratico -24).
- ✓ voti ponderati contrari: nessuno

relazione numero 2 (presentata dal componente del Partito Democratico)

- ✓ voti ponderati favorevoli: Marras (Partito Democratico -24)
- ✓ astensioni: Borghi (Lega Nord - 6), Fattori (SI-Toscana a Sinistra - 2), Giannarelli (Movimento 5 Stelle - 5).
- ✓ voti ponderati contrari: nessuno

INTRODUZIONE

“Monte dei Paschi di Siena, banca fondata nel 1472”, è scritto su tutte le insegne delle filiali che si trovano in ogni angolo della nostra regione.

La vicenda che riguarda la gestione della banca in particolare degli ultimi venti anni, la storia di una città che si è identificata per secoli con la sua banca, la politica che l'ha posseduta da sempre, la presunzione del potere dell'era contemporanea, l'avventurismo e la dissoluzione di un patrimonio enorme, i grandi interessi locali e internazionali spesso sconosciuti, forse oscuri e poi l'impatto nell'economia toscana e italiana della crisi di una grande banca nella più grave crisi economica e finanziaria che si sia conosciuta. Un cocktail esplosivo le cui responsabilità saranno decretate dalle sentenze dei tribunali e più probabilmente dalla storia. Storia che non è ancora finita, con il travaglio e le fragilità attuali, alla ricerca di soluzioni che rimettano in pista con presupposti diversi l'azienda più importante della Toscana.

Note metodologiche

Tale relazione si è avvalsa di quanto prodotto dai lavori della Commissione in termini di audizioni e documentazione presente agli atti. Per una prima parte è stato possibile collaborare proficuamente con gli altri gruppi alla stesura di alcune parti di ricostruzione storica e di valutazione che trovano tuttora ospitalità nei capitoli seguenti, segno della disponibilità ad accogliere le valutazioni condivise secondo un approccio di indagine nel segno dell'obiettività.

La relazione conclusiva del Partito Democratico si differenzia dalla relazione di minoranza da una diversa impostazione metodologica che, viste anche le numerose inchieste della magistratura in corso sulle vicende in oggetto, ha teso a distinguere la diversa attendibilità e peso delle fonti e delle opinioni virgolettate, pur senza far venir meno l'obiettivo di produrre un'opinione articolata, netta e documentata su quanto avvenuto.

Ci è doveroso premettere che la relazione, ancorché sia il frutto di un attento esame delle documentazioni e delle testimonianze raccolte, è possibile contenga parti di ricostruzione dei fatti sommarie, vista la complessità dei materiali trattati, i limiti e l'inadeguatezza dei poteri conferiti alle Commissioni di inchiesta regionali, il poco tempo a disposizione per la stesura della presente relazione.

Da segnalare, come i lavori della Commissione d'inchiesta trovino conclusione in un momento ancora di grande incertezza per i destini di Banca e Fondazione Monte dei Paschi di Siena. Le ultime vicende legate alle indicazioni degli organismi di controllo europei in merito alle sofferenze degli istituti di credito più fragili, tra cui MPS, non ci consente di avere un quadro ancora stabile sul quale poter esprimere le proprie valutazioni circa l'immediato futuro.

E' solo un caso che i lavori di tale Commissione si concludano formalmente con la seduta del 28 luglio 2016, quando il giorno dopo, il 29 luglio, la Banca Centrale Europea renderà noti gli stress test su 53 banche europee, di cui 5 italiane, tra le quali anche Banca MPS.

E' probabile che i risultati sulla situazione di Banca MPS finiranno per incidere – positivamente o meno - sulla fase di delicata interlocuzione aperta da Banca MPS con l'Autorità bancaria europea (Eba), Commissione Ue e consiglio di vigilanza della Banca centrale europea, circa la gestione dei crediti deteriorati.

In uno scenario così aperto e ancora incerto, gli elementi di giudizio sulle operazioni passate e soprattutto su quelle più recenti, devono essere intesi come valutazioni generali rivolte all'intero sistema politico, economico, istituzionale e finanziario al fine di:

- ✓ non ripetere gli errori commessi nella vicenda Monte dei Paschi di Siena, soprattutto nel rapporto tra Banca, fondazione e territorio;
- ✓ senza sostituirsi alla magistratura, ricercare l'origine e le responsabilità della crisi di Banca e Fondazione MPS tra i diversi attori coinvolti nei fatti ricostruiti, ovvero il sistema politico sia locale che nazionale, il management protagonista delle scelte che hanno minato la solidità e la reputazione di Banca e Fondazione MPS, il sistema economico finanziario italiano ed europeo, gli organismi di vigilanza;
- ✓ trarre elementi utili per una discussione generale su un rapporto virtuoso e trasparente tra sistema bancario, fondazioni e territorio;
- ✓ porre le basi per un rilancio, da tutti auspicato, di una delle più importanti banche d'Italia ed una delle principali aziende della Toscana in termini di lavoratori nonché di supporto al tessuto economico e produttivo.

STORIA DELLA BANCA

1.1 ORIGINI DEL MONTE DEI PASCHI DI SIENA DA BANCA COMUNALE AD ISTITUTO DI DIRITTO PUBBLICO.

Il Monte dei Paschi di Siena è ritenuta la più antica banca del mondo ed ha visto da sempre un forte radicamento sociale, economico ed istituzionale con la città ed il territorio che l'ha vista nascere. Questo aspetto, emerso anche dalle audizioni svolte, rappresenta un elemento determinante per rintracciare il forte attaccamento della comunità senese con il Monte dei Paschi, successivamente declinato nel rapporto tra Banca ed istituzioni senesi.

Lo statuto del Comune di Siena.

La centralità della Banca per la comunità senese è chiaramente evidenziata sin dai primi articoli dello statuto del Comune di Siena:

“Art. 4

Monte dei Paschi di Siena

1. Il Monte dei Paschi di Siena è stato creato per voto della Magistratura e del popolo senese con rescritto Granduca del 30 Dicembre 1622 e legalmente costituito con strumento di fondazione del 2 Novembre 1624, onde avessero fecondo sviluppo, ordinamento e regola con privato e pubblico vantaggio per la città e Stato di Siena, le forme di attività creditizia svolte in aggiunta alle sovvenzioni su pegno del secondo Monte di Pietà di Siena, istituito il 14 Ottobre 1568 e poi riunito al Monte dei Paschi dalla sua fondazione.

2. In virtù dello storico e tradizionale rapporto tra la città e il Monte dei Paschi di Siena, il Comune di Siena è beneficiario di parte degli utili della Fondazione del Monte dei Paschi di Siena, nomina la metà dei membri della Deputazione Generale della Fondazione, scelte fra persone domiciliate in Siena e/o nella sua Provincia; la potestà di nomina è attribuita al Sindaco sulla base degli indirizzi definiti dal Consiglio Comunale.

3. A tutela degli interessi della comunità senese, i Deputati nominati nella Fondazione del Monte dei Paschi di Siena dovranno attenersi alla mozione programmatica definita con apposito atto dal Consiglio comunale.”

Il Monte di Pietà, o Monte Pio, nacque il 27 febbraio 1472 con una delibera del Consiglio Generale della Repubblica, al fine di concedere il prestito alle "povere o miserabili o bisognose persone", in alternativa alla pratica dell'usura.

Con la riforma dello Statuto del 1624 acquisisce l'attuale denominazione in Monte dei Paschi di Siena. Nella circostanza il Granduca Ferdinando II di Toscana concesse ai depositanti del Monte la garanzia dello Stato, vincolando a tale scopo le rendite dei pascoli demaniali della Maremma, i cosiddetti "Paschi", prefigurando un rapporto stretto tra la città di Siena e l'area di Grosseto. In quegli anni il Monte dei Paschi estese gradatamente la sua attività ad aree sempre più vaste della Toscana e al momento dell'unificazione d'Italia si presentò come una delle più solide strutture bancarie nazionali, iniziando nuove attività, tra cui il credito fondiario, prima esperienza in Italia¹. Nei primi anni del novecento MPS esce dai confini delle province di Siena e Grosseto ed inizia ad operare in molte regioni dell'Italia centrale e centro-meridionale. La banca cresce rimanendo sempre ben ancorata alla Città di Siena, che ne determina il controllo. Tale "senesità" emerge e viene spesso rivendicata quale fattore positivo costitutivo del successo della Banca, anche nelle opinioni e nei giudizi di molti testimoni senesi sui fatti oggetto di questa Commissione d'inchiesta

¹

www.mps.it/chi-siamo/La-Banca/

La legge bancaria del 1936, promossa sotto il fascismo, provoca la trasformazione della Banca in Istituto di credito pubblico. Questa riforma viene vissuta dal Monte e dalla città di Siena “come un vero e proprio sopruso, come un attentato teso a indebolire lo strettissimo legame che, fin dalle sue origini, univa la Banca alla comunità cittadina”². Nonostante la resistenza proveniente anche dal podestà della città, Fabio Bargagli Petrucci, nei confronti del governatore della Banca d’Italia, Fabio Azzolini, la riforma andò in porto. Tra le novità che essa portava, vi era una nuova composizione degli organi statutari, fino a quel momento interamente in capo al Comune di Siena. Con la riforma statutaria del 1936 al Governo spettava la nomina del Presidente della Deputazione, nonché tre deputati. Addirittura, lo stesso Bargagli Petrucci, in una lettera destinata al ministro di grazia e giustizia, arriva a dire che “il Monte non solo non era più di Siena, ma neppure era più il Monte”³.

In realtà, la battaglia per Siena e la sua banca non finì qui. Luigi Socini Guelfi, podestà dal 1938 al 1944, succeduto a Bargagli Petrucci e a Mario Tadini Buoninsegni – il quale denunciò addirittura Mussolini al Consiglio di Stato in quanto “Il Monte dei Paschi è una istituzione della città di Siena a cui deve la sua origine e perciò il Comune ne ha la sovrintendenza, direzione, tutela e l’amministra per mezzo di un consiglio elettivo” - entrambi dimissionari in rotta con il governo per quella riforma, ottenne nel '38 il riconoscimento di pari dignità della città nei confronti del Governo con il diritto di nomina di 4 deputati del Comune (1 divenne poi della Provincia) e 3 di nomina governativa tra cui il presidente.

Questa rapida ricostruzione di alcuni passaggi storici, vissuti dalla comunità senese con grande intensità e fervore, ancorché lontani nel tempo, contribuisce a sottolineare il forte attaccamento del territorio nei confronti della banca, che costituisce il contesto culturale dentro al quale si determinano i futuri scenari che interesseranno l’istituto bancario.

La senesità.

Per capire la ricostruzione del contesto culturale e sociale in cui si svolge una parte consistente delle vicende oggetto della Commissione è bene chiarire un aspetto particolarmente evocato nella narrazione giornalistiche, nonché nelle audizioni svolte: la cosiddetta “senesità”. Tra le definizioni più calzanti si segnala quella del prof. Omar Calabrese, semiologo. La senesità, per Calabrese, è composta da tre elementi: *“L’attaccamento fortissimo al territorio; la compattezza sociale, il sentirsi comunità e l’aiuto reciproco, che è simboleggiato perfettamente dalle Contrade; l’amore per l’estetica, il paesaggio come è stato realizzato nei secoli. Un amore che fa sì, ad esempio, che nessuno si sogni di scrivere sui muri”*.

² “Il Monte dei Paschi nel Novecento” di Pier Francesco Asso e Sebastiano Nerozzi, ed. Monte dei Paschi.

³ Ibid.

1.2 DA ISTITUTO PUBBLICO AD SPA: NASCE LA FONDAZIONE.

Gli anni novanta del novecento sono un punto chiave nella trasformazione di MPS nell'istituto attuale e vedono la nascita della Fondazione Monte dei Paschi. Come suggerito da più soggetti auditi, di tratta di uno snodo fondamentale per capire una parte delle dinamiche successive.

Con l'approvazione della cosiddetta "legge Amato"⁴, veniva a delinearsi un quadro normativo e fiscale che apriva alle banche pubbliche la strada per la trasformazione in aziende bancarie di diritto privato attraverso la costituzione di società per azioni. Contestualmente era stata prevista la nascita delle fondazioni "di origine bancaria". A questa legge seguirono ulteriori provvedimenti legislativi e decreti attuativi per integrare e in parte correggere le disposizioni originarie, mantenendo il principio di separare enti con finalità di utilità sociale (fondazioni) e attività di impresa (Spa)⁵. L'obiettivo del governo era far fronte alla necessità di rendere le banche nazionali competitive in un contesto di mercati internazionali che si stava sempre più rafforzando. Si mirava ad una trasformazione complessiva del sistema finanziario nazionale che allora il ministro Giuliano Amato definì una "foresta pietrificata", per indicarne l'eccessivo conservatorismo.

Pur non essendo formalmente obbligato alla trasformazione, anche il MPS si trova davanti all'opportunità della trasformazione della Banca in spa, potendo beneficiare anche degli incentivi del Governo. Questa prospettiva, sia per quanto ricostruibile dagli articoli di stampa, che per quanto riportato da molti dei soggetti auditi⁶, provoca delle reazioni fortissime e contrarie nell'intera società senese: dalle istituzioni alle forze politiche (a livello trasversale), dalle forze sociali a quelle economiche. Tutte posizioni amplificate e sostenute dai mass media locali. Una battaglia durissima viene portata avanti in prima linea del Comune di Siena, che instaura uno scontro con la Deputazione della Banca (ad un certo punto il consiglio comunale arrivò a revocare il mandato ai propri quattro deputati) e poi con il Ministero del Tesoro, temendo che questo provvedimento potesse portare ad un rafforzamento del Governo (tramite il Tesoro) sul Monte dei Paschi di Siena, a scapito delle istituzioni locali e quindi della comunità.

Vengono prodotti sia dal Comune di Siena che dalla Provincia di Siena pareri legali di merito ("Roscino" per il Comune, "Belli/Minervini" per la Provincia) alternativi o contrapposti rispetto ai provvedimenti del Ministero del Tesoro e che mirano a mantenere, seppur in forme diverse, le radici dell'Istituto ben piantate sul territorio.

Nonostante le resistenze del Comune di Siena e dell'opinione pubblica locale, nell'ottobre del 1994 la Direzione del Monte dei Paschi presenta un progetto di ristrutturazione della Banca in direzione della trasformazione secondo la legge Amato. Nei mesi successivi viene formulata una ipotesi di statuto che conferisse comunque agli enti locali "più ampi poteri e garanzia nell'ambito della fondazione"⁷. Su questo aspetto, ovvero di mantenere il controllo della città sulla banca (la "senesità della banca"), si può desumere dalla documentazione dell'epoca e dai giudizi rilasciati dai soggetti auditi che si trattasse di un orientamento, ancor prima che politico, culturale profondo della classe dirigente e della società senese.

⁴ Legge 30 luglio 1990, n. 218 (Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico).

⁵ Tra i principali: D.lgs 20 novembre 1990, n.356 (Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio); D.lgs 1 settembre 1993, n.345 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

⁶ Cfr. Audizioni Barzanti, Piccini.

⁷ "Il Monte dei Paschi nel Novecento" di Pier Francesco Asso e Sebastiano Nerozzi.

Da ricordare come le posizioni dell'epoca dell'amministrazione provinciale erano considerate più aperte rispetto alla fase di riforme, rispetto alla posizione del Comune e della città.

La Fondazione Monte dei Paschi di Siena viene, infine, costituita il 28 agosto 1995, quale soggetto di diritto privato, con il conferimento dell'attività Bancaria da parte dell'ex Istituto di Credito di Diritto Pubblico nella Banca Monte dei Paschi di Siena SpA.

Al termine della forte interlocuzione tra il Comune e la Deputazione della Banca, e più in generale tra Siena ed il Tesoro, si raggiungono comunque alcuni obiettivi considerati rilevanti dalla comunità: il primo è nella composizione dello statuto della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, laddove il ruolo degli enti locali, ed in particolare del Comune di Siena, diventa un ruolo preminente rispetto al potere di nomina dei membri nella deputazione generale della banca. L'altro aspetto è l'impossibilità per la Fondazione di scendere sotto la soglia del 51% della nuova società che ne determina, di fatto, il controllo.

Se è certamente vero che molte banche italiane sono partecipate da una o più fondazioni bancarie, in nessun istituto di dimensioni analoghe al Monte dei Paschi la fondazione esercitava un controllo pari alla maggioranza assoluta come quella detenuta dalla Fondazione MPS nei confronti della Banca fino a pochi anni fa.

Se nel periodo della Banca Monte dei Paschi di Siena come istituto di diritto pubblico, la nomina della deputazione generale della Banca avvenivano in sostanziale equilibrio numerico e politico tra quelle espressione del Governo (Democrazia Cristiana) e quelle, invece, espresse dalle istituzioni locali (città e provincia, a maggioranza PCI e PSI)⁸, in questa nuova fase gli amministratori locali si sono trovati nelle condizioni di poter nominare la maggioranza dei vertici della Fondazione, che a loro volta assumevano un ruolo nella nomina di quelli della Banca.

Contestualmente, gli enti locali, in sede di orientamento delle nomine alla Fondazione MPS, producevano anche un documento di indirizzo con delle linee di carattere generale che dovevano caratterizzare le scelte di fondo della Fondazione⁹.

Ed è proprio sulla base di questa commistione tra nomina di natura istituzionale, quindi politica, sulla governance della Fondazione strettamente legata al controllo della Banca Monte dei Paschi - aspetto, come più volte ricordato, fortemente richiesto dal contesto cittadino e territoriale come elemento di controllo sull'istituto bancario - che si instaurano parte delle contraddizioni emerse nelle valutazioni effettuate anche all'interno della Commissione di inchiesta.

⁸ Cfr. Mazzoni Della Stella V., audizione del 17 aprile 2016 "(...) il periodo della Prima Repubblica (...) prevedeva una spartizione di ruoli, il ruolo dominante era quello della Democrazia Cristiana, che nominava il Presidente e, attraverso il Ministero del Tesoro, che era sempre di appannaggio della Democrazia Cristiana, il direttore generale. Gli enti locali senesi, però, garantivano, all'interno sia della deputazione – che allora così si chiamava nell'ente di diritto pubblico – sia all'interno anche della gestione quotidiana della banca un equilibrio e un controllo che era molto serrato e necessariamente dovevano essere trovati dei punti d'equilibrio che consentissero di andare avanti”.

⁹ Cfr. Ceccherini F, audizione del 19 novembre 2015 “Poi è chiaro che i deputati avevano autonomia decisionale per la parte che gli competeva (...) Quindi, per precisare, non c'era un rapporto diretto: ricordo che con una certa periodicità erano presenti a incontri con il Consiglio Provinciale, ma direi forse una volta ogni tre-quattro anni, ecco, non c'era una periodicità breve, ricordo vagamente qualcosa di questo genere, ma era più il Presidente, in realtà, che poi veniva in Consiglio Provinciale o in Consiglio Comunale a riferire e a parlare dell'attività della Fondazione.”

Il primo statuto della Fondazione MPS.

Lo statuto della Fondazione Monte dei Paschi di Siena viene approvato dal Ministero del Tesoro l'8 novembre 2001. Sin dal primo articolo, oltre che richiamare la storia secolare della banca, si chiarisce la discendenza della Fondazione proprio dal Monte dei Paschi di Siena originario, che acquisisce la natura di Fondazione.

“Articolo 1

Il Monte dei Paschi di Siena, creato per voto della Magistratura e del popolo senese con rescritto Granducale del 30 dicembre 1622 e legalmente costituito con strumento di fondazione del 2 novembre 1624, onde avessero fecondo sviluppo, ordinamento e regola, con privato e pubblico vantaggio per la città e Stato di Siena, le forme di attività creditizia svolte in aggiunta alle sovvenzioni su pegno del secondo Monte di Pietà di Siena, istituito il 14 ottobre 1568 e poi riunito al Monte dei Paschi fondato nel 1472, come Istituto di diritto pubblico ha effettuato il conferimento previsto dalla Legge 30 luglio 1990 n. 218 e dal DLgs. 20 novembre 1990 n. 356 dell'azienda bancaria del Monte dei Paschi di Siena nella Società per azioni 'Banca Monte dei Paschi di Siena SpA', approvato con decreto del Ministro del Tesoro n. 721602 dell'8 agosto 1995 e, acquisita la natura di Fondazione, è oggi persona giuridica privata, senza fine di lucro, con piena autonomia statutaria e gestionale nel quadro della legislazione vigente.”

Sono organi della Fondazione: la Deputazione Generale (organo di indirizzo); la Deputazione Amministratrice (organo di amministrazione); il Presidente; il Collegio dei Sindaci (organo di controllo); il Direttore Generale (Provveditore). Nella prima stesura dello statuto la Deputazione Generale, l'organo che più di altri rappresenta l'espressione del territorio, è composta da sedici membri nominati: otto dal Comune di Siena, di cui uno d'intesa con la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Siena; cinque dalla Provincia di Siena, di cui uno d'intesa con la Consulta Provinciale del Volontariato; uno dalla Regione Toscana; uno dall'Università degli Studi di Siena; uno dall'Arcidiocesi di Siena, Colle di Val d'Elsa e Montalcino.

Con la costituzione della Fondazione, quindi, viene coinvolta direttamente la Regione Toscana nella governance dell'istituto, con la nomina di un membro della Deputazione Generale.

SENZA VINCOLO DI MANDATO. Da notare come il comma 2 dell'articolo 7 prevedesse l'assenza del cosiddetto vincolo di mandato, ovvero che “I membri della Deputazione Generale non rappresentano gli Enti dai quali sono stati nominati, né rispondono ad essi del loro operato.”

DOMICILIO A SIENA. Dal punto di vista del radicamento territoriale, inoltre, si prevedeva che cinque dei membri nominati dal Comune e tre dei membri nominati dalla Provincia nella Deputazione Generale dovessero essere scelti tra persone residenti nel Comune o nella Provincia di Siena. Allo stesso modo veniva richiesta tale vincolo ad almeno 3 membri della Deputazione Amministratrice ed al Presidente della Fondazione.

Nel 2001 viene nominato presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena l'avvocato Giuseppe Mussari, stretto collaboratore dell'allora sindaco Piccini, che rimarrà in carica fino al 2006, quando diviene presidente del CDA della Banca Monte dei Paschi. Dal 15 luglio 2010 al 22 gennaio 2013 Mussari presiede anche l'Associazione bancaria italiana (ABI).

La Fondazione Monte dei Paschi assume da subito un ruolo decisivo non soltanto nell'aspetto della governance della Banca, ma anche dello sviluppo economico tangibile del territorio, basti qui ricordare l'ingente quantità di erogazioni ogni anno assegnate al territorio di riferimento.

Negli anni dal 1996 ad oggi le erogazioni della Fondazione MPS si attestano sui 2 miliardi circa di euro sotto forma di finanziamenti (i picchi si rintracciano nel 2006 con 197 milioni, 2007 con 210 milioni ed il 2008 con la cifra record di 233 milioni), di cui più dell'80% per progetti di terzi. I principali beneficiari sono il Comune di Siena, la Provincia di Siena e le istituzioni e le associazioni del territorio provinciale, in parte minore ad altre province della Toscana ed alla Regione stessa, ancora meno per progetti fuori regione. Tra i progetti finanziati ai soggetti terzi, i settori principalmente coinvolti dalle erogazioni sono lo "sviluppo locale ed edilizia popolare" ed "arte attività e beni culturali". Per quanto riguarda i progetti propri della Fondazione si parla di "ricerca scientifica e tecnologica" ed "arte attività e beni culturali"¹⁰.

In sostanza, dopo la trasformazione della Banca Monte dei Paschi da istituto di credito pubblico in società per azioni e la distinzione fra la fondazione e la banca, il controllo maggioritario che la Fondazione esercitava sulle azioni, sul capitale azionario della Banca Monte dei Paschi dava alla Fondazione un ruolo determinante nelle scelte della banca, ancorché dotata di autonomia giuridica, come poi si dimostra, nel passaggio dell'Avvocato Mussari da Presidente della fondazione a Presidente della banca.

Secondo il giudizio di molti interlocutori, tra i quali l'attuale sindaco di Siena, Bruno Valentini, ascoltato dalla Commissione, sulla Fondazione c'era un ruolo attivo delle istituzioni locali governate dalla politica, sia quella locale che, in parte minore, da quella nazionale. Valentini ha parlato di una filiera decisionale che influiva in modo forte sulle attività della fondazione e della banca, che deriva da input locali e input nazionali ¹¹.

Un altro attento osservatore delle vicende senesi, l'ex sindaco Roberto Barzanti "siamo di fronte ad un paradosso: una riforma che doveva svincolare dalla politica la banca e renderla più internazionale, lasciando le politiche di sviluppo locali alla Fondazione, si risolve in un risultato, se non opposto, di certo non coerente con quella riforma"¹².

Sono molti gli interlocutori che rintracciano come questo passaggio abbia determinato una situazione in cui permane, se non addirittura si rafforza, la presenza della politica che invece si sarebbe dovuta alleggerire con le riforme. Si arriva a proiettare la logica dell'istituto di diritto pubblico anche oltre la sopravvivenza dell'istituto pubblico, e questo lo si consente attraverso il controllo maggioritario delle azioni della Banca e la particolare governance della fondazione, così come sopra descritta.

¹⁰ www.fondazionemps.it

¹¹ Cfr. Valentini B, audizione 24 marzo 2016.

¹² Cfr. Barzanti R., audizione del 21 aprile 2016 "Se la riforma (...) Amato e Ciampi (...) tendeva a scindere la gestione finanziaria, che doveva essere rapportata al mercato, con la trasformazione in Spa e quindi svincolata dalla politica in senso tradizionale, dalle dinamiche dei partiti e soprattutto dai poteri territoriali, e le fondazioni dovevano invece provvedere a quel rapporto con il territorio, (...) a quei programmi rivolti al beneficio del territorio in termini di assistenza, di cultura e così via in base ai loro Statuti; se la filosofia era questa, sicuramente l'esito è stato diverso. E per Siena molto diverso, perché Siena ottenne una cosa che è stata poi il tema dominante, forse, del dramma: di poter mantenere la maggioranza assoluta delle azioni, del pacchetto azionario della banca come Fondazione. Questo era, a mio parere, un'operazione un po' gattopardesca. Questa era in fondo la filosofia, la strategia del comune".

1.3 POLO AGGREGANTE: LE PRIME ACQUISIZIONI

Il sistema creditizio italiano è coinvolto in un processo di riassetto strutturale che inizia con le riforme Amato/Ciampi e continua nel primo decennio degli anni 2000. Tra il 1998 e il 2007 si realizzano 193 operazioni di fusione/incorporazione tra banche italiane (13,6 % sul totale attivo), 133 acquisizioni di banche italiane (52 % t.a.). Le grandi banche italiane si espandono all'estero: nel periodo si realizzano 52 acquisizioni di banche estere (26 % sul totale attivo)¹³.

In questo scenario l'istituto resistette alle pressioni di politica e organismi di controllo (la Banca d'Italia¹⁴), nazionali per acquisire il controllo della Banca Nazionale del Lavoro a metà del 1998. In dodici mesi, tra fine del 1998 e dicembre 1999, Monte dei Paschi compì tre operazioni in sintonia con l'indirizzo di crescita inorganica: scalò la Banca Agricola Mantovana con un'Offerta di Pubblico Acquisto (OPA)¹⁵, si quotò sulla Borsa Valori di Milano e acquisì la maggioranza delle azioni di Banca del Salento.

Banca Agricola Mantovana.

Nel dicembre del 1998 Banca d'Italia comunica l'acquisizione da parte di MPS di Banca Agricola Mantovana (BAM), un istituto di credito con sede a Mantova ed attivo soprattutto nel nord Italia (Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Piemonte). MPS formalizza un'offerta pubblica di acquisto sul 70% delle azioni ordinarie e delle obbligazioni convertibili di BAM. Successivamente è stata acquisita da Monte dei Paschi e verrà definitivamente incorporata nella Banca senese il 22 settembre 2008.

Il vertice di Monte dei Paschi di Siena salutò l'operazione con enfasi. Il Presidente Pier Luigi Fabrizi parlò di "grande gioia per l'esito positivo di una operazione che dimostra la straordinaria forza della Banca Monte Paschi Siena, forza fondata sulla professionalità, sulla determinazione, sul coraggio e sulla correttezza dei comportamenti"¹⁶, mentre il Direttore Generale di MPS, Divo Gronchi, ringraziò "tutti i dipendenti del Gruppo BAM che insieme al Gruppo Monte Paschi condivideranno i prossimi obiettivi di crescita del modello federativo"¹⁷. Il richiamo di Gronchi al "modello federativo" è esemplificativo dell'indirizzo sull'operazione che secondo il parere di alcuni auditi della Commissione, su tutti Mazzoni Della Stella, fu "onerosissima" e rappresentò "colpo gravissimo al patrimonio del Monte dei Paschi di Siena"¹⁸.

Monte dei Paschi si quota in borsa.

Nel giugno 1999 la capogruppo Monte dei Paschi di Siena spa quotò le proprie azioni alla Borsa Valori di Milano. Il prezzo di offerta delle azioni ordinarie fu fissato in 3,85 euro (7.455 lire), tetto massimo

¹³ "Il riassetto bancario in Italia dopo le riforme degli anni '90 e fino ai giorni nostri" Carlo Pisanti, Funzionario generale della Banca d'Italia, Roma, Università di Tor Vergata, 13 aprile 2010, reperibile su www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2010/Pisanti_Tor_Vergata_13.4.10.ppt

¹⁴ L'allora Sindaco di Siena Piccini ha segnalato alla Commissione di aver avuto all'epoca uno scontro feroce con Fazio (allora governatore della Banca d'Italia ndr).

¹⁵ L'OPA sul 70% delle quote della società fu lanciata il 10 dicembre 1998.

¹⁶ AGI, 20 febbraio 1999

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Cfr. Mazzoni Della Stella, V., audizione 7 aprile 2016, p.14

indicato prima dell'operazione¹⁹. Il governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, indicò ai vertici della banca la sua positività nei confronti dell'operazione nella prima metà del 1998, ma la quotazione in borsa di Monte dei Paschi di Siena fu inizialmente frenata dal Comune di Siena. In un ordine del giorno approvato dal Consiglio Comunale senese il 4 aprile 1998 si può infatti leggere quanto segue:

"è fondamentale che un percorso di decisione coerente debba partire dalla redazione di un piano strategico di gruppo dettagliato dove è centrale il ruolo che la banca può e deve svolgere, sia rispetto alla propria collocazione all' interno del panorama creditizio, sia rispetto al proprio ruolo nel mercato, e preliminarmente a qualsiasi tipo di discussione in merito all' eventuale collocazione in Borsa della spa bancaria".

La documentazione dell'epoca riporta a tal proposito un'indicazione di metodo offerta dal Sindaco Piccini affinché tale "Piano Strategico" necessariamente "serio e credibile" dovesse passare la verifica della Fondazione Monte dei Paschi di Siena²⁰.

Banca del Salento.

Se l'acquisto di BAM fu considerata un'operazione sostanzialmente positiva, più controversa è l'acquisizione della Banca del Salento avvenuto un anno dopo. Nel dicembre 1999 MPS acquisisce per 2.500 miliardi di lire la quota di maggioranza della Banca del Salento, che prese il nome di Banca 121. Tale banca era particolarmente attiva nell'online banking e possedeva un centinaio di filiali diffuse principalmente nel Salento.

Nel 2005 il Monte dei Paschi di Siena acquisì il 100% della banca e il marchio Banca 121 divenne "MPS Banca Personale". Dall'inizio del 2010, anche "MPS Banca Personale" fu incorporata dal Monte dei Paschi di Siena.

Banca del Salento è considerata da alcuni commentatori economici una sorta di "peccato originale"²¹, non tanto come operazione industriale, ma per alcune conseguenze nei futuri assetti del management del Monte dei Paschi di Siena. Arrivano a Siena manager discussi come Vincenzo De Bustis²² amministratore delegato di MPS tra il 2000 ed il 2003, e con lui a capo della finanza si insedia Gianluca Baldassari (incarico ricoperto dal 2001 al marzo 2012), che sarà al centro delle operazioni su derivati contestate, nonché oggetto di azioni della magistratura assieme ad altri protagonisti dell'istituto creditizio in oggetto²³.

Secondo Roberto Barzanti *"la banca del Salento fu acquistata, se non sbaglio, per 2. 500 miliardi, ma fu acquistata al 50% in azioni e di conseguenza non ha provocato lo sconquasso dal punto di vista finanziario che si dice, però provocò effetti, già quelli più negativi che positivi, perché entrò dentro le aule vetuste e solenni del Monte dei Paschi molta finanza*

¹⁹ Lo stesso sito web istituzionale della banca Monte dei Paschi di Siena ricorda come la quotazione alla Borsa Valori di Milano segni "una tappa fondamentale sul sentiero del rafforzamento competitivo e dimensionale del Gruppo"
<https://www.mps.it/chi-siamo/Il-Gruppo/La-Storia/Pagine/default.aspx>

²⁰ Signoretti F.M., *Mps, prima le strategie poi lo sbarco in Borsa*, La Repubblica, 4 aprile 1998.

²¹ Nicola Borzi. MPS. Il peccato originale, in «Il Sole – 24 Ore», 3 febbraio 2013.

²² Marco Onado. *MPS alla resa dei conti*, su lavoce.info, 21 agosto 2013 "De Bustis ancina un prodotto spacciato come previdenziale, che fa perdere circa 2 miliardi di euro a 170 mila risparmiatori e genera costi di contenzioso per almeno 600 milioni, oltre all'ovvio danno reputazionale", consultabile su www.lavoce.info/archives/12086/mps-alla-resa-dei-conti/

²³ Il 30 ottobre 2014 l'ex responsabile dell'area finanza Gianluca Baldassari è stato condannato assieme all'ex presidente Giuseppe Mussari e l'ex direttore generale Antonio Vigni dal Tribunale di Siena a 3 anni e 6 mesi di reclusione ciascuno con l'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni per il reato di ostacolo all'autorità di vigilanza per la vicenda della ristrutturazione del derivato Alexandria e del suo collegamento con l'operazione Btp 2034, operazioni concluse entrambe con banca Nomura come controparte. Il 31 marzo 2015 i tre, tramite i propri legali, hanno presentato ricorso in appello.

*creativa, troppo creativa, che sicuramente si risolse in un danno reputazionale, come si usa dire nel linguaggio bancario, enorme*²⁴.

Alcune fonti documentali²⁵ e altre testimonianze rese a questa commissione rintracciano una correlazione tra la concomitanza del mandato governativo a Massimo D'Alema, parlamentare eletto in Puglia e la chiusura dell'operazione, benché di fatto l'allora Presidente del Consiglio, abbia sempre smentito il suo coinvolgimento fino ad arrivare a minacciare querele a chi lo asseriva²⁶.

La prima conseguenza dell'operazione Banca 121 (nuovo nome deciso dal management senese) fu la nomina di Vincenzo De Bustis²⁷, allora direttore generale di Banca del Salento, come Amministratore Delegato del Monte dei Paschi di Siena. A detta del giornalista Tommaso Strambi "uno dei pochi casi in cui un manager di una banca acquisita diventa capoazienda di quella che acquista"²⁸.

Il caso Banca 121 è infatti la prima operazione esplicitamente rappresentativa di quel tipo di indirizzo della crescita inorganica, sulla cui opportunità vi era un ampio dibattito all'interno della società civile senese, nonché un confronto tra i vertici politici locali dei partiti del centrosinistra e i vertici nazionali. In una dialettica quindi interna al principale partito di governo, a Siena come a Roma, l'operazione Banca 121 sancirebbe lo spostamento dell'asse di indirizzo, in metafora, dal capoluogo toscano alla Capitale. Questo tuttavia pur preservando una forma, che si fa sostanza negli atti di indirizzo sia del Comune sia della Fondazione Monte dei Paschi riguardo la banca MPS e soprattutto nei documenti amministrativi del Consiglio di Amministrazione di quest'ultima.

L'acquisto della Banca del Salento segna anche l'inizio della trasformazione di banca MPS da banca commerciale che investiva prevalentemente nell'economia reale, limitandone l'attività al finanziamento di cittadini, imprese e famiglie, in banca d'affari che opera sui mercati, maneggiando prodotti finanziari certamente più rischiosi.

Stagione dei prodotti finanziari: my way e 4 you.

La Commissione ha potuto analizzare solo superficialmente la gestione De Bustis della banca Monte dei Paschi di Siena, limitandosi ad un'analisi di alcune fonti documentali sul caso dei prodotti finanziari oggetto di numerose denunce dei risparmiatori e lo scorporo dell'area finanza della banca. Per quanto riguarda il primo ci limitiamo in tal senso a riportare l'ultimo aggiornamento in merito, fornito dalla Corte di Cassazione che nella sentenza n.19559 del 30 settembre 2015 sancisce per uno dei contratti dei piani finanziari riferiti al caso "non è meritevole di tutela giuridica" perché "un simile contratto atipico non supera il vaglio di meritevolezza imposto dall'art. 1322 cpv. C.c.". Per quanto concerne invece la

24 Cfr. Barzanti R., audizione del 21 aprile 2016.

25 Strambi T., I compagni del Monte. Politici e banchieri di una storia italiana, Cantagalli 2013, p. 82-83; Conti C., Mps, tutto quello che c'è da sapere, L'Espresso, 30 aprile 2013; Iasevoli, M, Polillo: «Pd-banche, attrazione fatale. E D'Alema c'entra», Avvenire, 28 gennaio 2013; Cfr. Valentini, B., 24 marzo 2016; Cfr. Cenni, M., 10 marzo 2016, p. 23.

26 "Se qualcuno accosta il mio nome alle vicende che riguardano il passaggio della Banca del Salento al Monte dei Paschi di Siena, lo denuncio". Lo ha detto, con un tono molto deciso, il presidente dei Ds, Massimo D'Alema a margine di una manifestazione elettorale a Siena, rispondendo a una domanda riguardante l'acquisto della Banca del Salento, l'attuale Banca 121, da parte del Monte dei Paschi nel 2000. "Su questa vicenda - ha puntualizzato - vale la tecnica del dire e non dire. Una tecnica vile. Si tratta solo di spazzatura che spero venga raccolta e buttata nel secchio. La Banca 121 è stata acquistata con un'asta tra varie banche nazionali assistite da fior di advisors, tra cui anche lo studio Tremonti. Cosa c' entro io?" (Fonte AGI, 3 marzo 2004)

27 Vincenzo De Bustis, classe 1950, è stato AD di Monte dei Paschi di Siena dal 2000 al 2003, per poi ricoprire medesimo ruolo in Deutsche Bank fino al 2008.

28 Strambi T., I compagni del Monte. Politici e banchieri di una storia italiana, Cantagalli 2013, p. 83

ridefinizione dell'area finanza di MPS, introduciamo qui un elemento che sarà trattato in dettaglio nel paragrafo 1.4. La gestione De Bustis divise infatti l'area finanza in due. Da una parte la gestione del portfolio di capitale dell'istituto, curata da uffici interni alla Banca, dall'altra una società terza chiamata MPS Finance, che si dedica a prodotti finanziari più "spinti" tra My Way e 4 You. A capo di MPS Finance fu nominata Rossana Venneri, cresciuta nell'area finanza della Banca del Salento. È in questa società terza che sarà assunto Gianluca Baldassarri ed è questa società che inizia ad operare con strumenti derivati per far crescere il gruppo MPS. Tra i motivi citati da De Bustis alla stampa "la proprietà non era in grado di procedere ad aumenti di capitale, far crescere un marchio senza fare investimenti era un bel rebus". Di qui la scelta di operare con "veicoli finanziari legati all'andamento di diverse bond mondiali, mascherati come prodotti finanziari"²⁹.

Il decreto ministeriale e la nomina di Mussari.

Al termine del suo ultimo mandato da Sindaco di Siena, Pierluigi Piccini annunciò di voler ambire al ruolo di Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena. La reazione politica senese a questo desiderio manifestato fu ambivalente. Alle cronache resta un atto pubblico significativo: il 12 settembre 2000 il Partito Popolare di Siena, in maggioranza insieme ai DS, presentò una mozione di censura nei confronti del sindaco. A presentarlo fu il capogruppo in consiglio comunale, Alberto Monaci, all'epoca segretario regionale del partito e divenuto da pochi mesi consigliere regionale³⁰. La contestazione, cui seguì la lettera di dimissioni di un assessore in quota PPI, era dovuta "alla nomina fatta dal sindaco alla Fondazione del Monte dei Paschi", come da agenzie stampa dell'epoca³¹.

Secondo la ricostruzione di quel periodo offerta alla Commissione dal Piccini ed altri auditi, oltre a tali dissidi all'interno della maggioranza a Siena prima delle elezioni del maggio 2001, i vertici nazionali dei DS non avrebbero espresso parere positivo in merito alla candidatura di Piccini alla Presidenza della Fondazione Monte dei Paschi.

In tale quadro di contrapposizione politica, si inserisce la circolare che il Direttore Generale del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Mario Draghi³², inviò a tutte le Fondazioni bancarie dove si indicava che chi aveva avuto potere di nomina dell'organo amministratore³³ di tali enti era incompatibile con la possibilità di presiederlo.

In altri termini, poiché l'indicazione fu giudicata da molti analisti ritagliata sulla persona di Pierluigi Piccini, il Ministero del Tesoro, all'epoca sotto la guida di Vincenzo Visco (DS), impedì al Sindaco di Siena di venire nominato presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, per le motivazioni sopra richiamate. La Corte di Cassazione successivamente darà ragione alle rivendicazioni di Piccini sulla non correttezza di quell'atto, ma nel frattempo il 31 luglio 2001 la nuova Deputazione

²⁹ Vulpio C., citato da Strambi T., *I compagni del Monte. Politici e banchieri di una storia italiana*, Cantagalli 2013, p. 85.

³⁰ Alberto Monaci diventerà poi Presidente del Consiglio Regionale dal 2010 al 2015.

³¹ "I popolari puntavano sul loro segretario provinciale, Gabriello Mancini, mentre Piccini ha nominato Piero Ricci, direttore della Finanziaria Senese di Sviluppo, sempre di area cattolica. Monaci, nella sua mozione, sostiene che il sindaco "ha rilasciato mendaci dichiarazioni sui titoli ed i motivi che hanno determinato la scelta di Ricci nella Fondazione Monte dei Paschi, ingannando anche il Consiglio comunale e venendo meno al dovere di corretta informazione sia del Consiglio che dei cittadini, ed insinuando inoltre comportamenti inesistenti di organizzazioni, partiti e persone". AGI, 12 settembre 2000.

³² Mario Draghi ricoprì tale ruolo dal 12 aprile 1991 al 23 novembre 2001, poi divenne Governatore della Banca D'Italia sostituendo Antonio Fazio e infine fu indicato come Presidente della Banca Centrale Europea, incarico ancora in essere, il 1 novembre 2011.

³³ Per Fondazione Monte dei Paschi di Siena la Deputazione Amministratrice.

Amministratrice ha già deciso il nome del nuovo Presidente della Fondazione Monte dei Paschi: Giuseppe Mussari.

1.4 AREA FINANZA: GENESI ALEXANDRIA E SANTORINI

Con l'arrivo di Vincenzo De Bustis in Monte dei Paschi di Siena e la creazione di MPS Finance, la banca senese ha sviluppato la sua azione sui mercati finanziari. A guidare in particolare queste operazioni era Gianluca Baldassarri, allora al vertice dell'Area Finanza. La Commissione ha potuto conoscere le origini di questa attività di Monte dei Paschi di Siena sui mercati tramite alcune pubblicazioni³⁴ e l'audizione di Roberto Boccanera.

“La febbre per una finanza via via più aggressiva il Monte l'aveva contratta all'inizio degli anni duemila. Una storia che poi attraverserà, in un decennio, tre direzioni generali: da quella di Vincenzo De Bustis, a quella di Emilio Tonini, per finire a quella di Vigni, e due presidenze, la prima di Pierluigi Fabrizi, fino all'aprile 2006, e poi quella di Mussari. Nel 2002 l'Area Finanza guidata da Baldassarri comincia a portare all'attenzione del CdA proposte di investimento innovative, come quella redatta in data 16 dicembre 2002, firmata dallo stesso Baldassarri e dal D.G. De Bustis [...] che dà il via libera ad una gestione più dinamica del portafoglio obbligazionario immobilizzato³⁵ [...] Così in data 19 dicembre 2002 il CdA approva la proposta dell'Area Finanza che predicava di investire in “strumenti contrattuali di contenuto assicurativo” che permettessero di trasferire ad altre controparti, in cambio del pagamento di un corrispettivo, il rischio di mancato rimborso di obbligazioni presenti nel portafoglio immobilizzato del Monte. Inizia così il festival delle operazioni sui prodotti derivati e strutturati del credito”³⁶.

Accanto alle acquisizioni ed alle fusioni messe in atto, MPS in quegli anni avvia una serie di operazioni finanziarie in derivati che si riveleranno estremamente negative ai fini della solidità e della reputazione della banca.

Le più note sono le operazioni denominate “Santorini” e “Alexandria”³⁷. Nel Maggio 2002, Banca Monte dei Paschi e Deutsche Bank crearono una società veicolo³⁸ in Scozia chiamata Santorini Investment Ltd. L'operazione finanziaria in questione era un contratto derivato (collared equity swap) con controparte proprio la stessa Deutsche Bank (DB). Pochi anni dopo, nel Novembre del 2005, MPS sottoscrive un contratto collateralized debt obligation (CDO) con Dresdner Bank. Vengono emesse obbligazioni con valore di 400 milioni di euro da parte della società veicolo Alexandria Capital Ltd.

Nel 2009, a seguito dello scandalo sub-prime, il mercato statunitense delle obbligazioni scendono tra il 50 e il 70%, poiché i sottoscrittori identificarono chiaramente un rischio reale di non veder rimborsati

34 Si segnala in tal senso il volume di Mencaroni P. e Ferrarese A., *Il Codice Salimbeni. Cronaca dello scandalo MPS*, Cantagalli, 2013

35 Le obbligazioni, in inglese bond, sono titoli emessi da società private (obbligazioni societarie) o Stati (titoli di stato) con cui questi raccolgono denaro. In tal senso sono a tutti gli effetti un debito per chi li emette, mentre chi li sottoscrive, cioè compra tali titoli, ha un credito che frutta degli interessi, pagati periodicamente e rimborsati alla scadenza dell'obbligazione. Le obbligazioni immobilizzate, ovvero quelle tenute ferme fino alla scadenza (ad esempio da una banca che le ha acquistate), fruttano quindi gli interessi oltre al rimborso a scadenza. Tuttavia, prima di tale data finale, le obbligazioni possono anche andare in perdita, perché magari il mercato determina per queste un prezzo inferiore a quello pagato dalla banca per acquistarle e quindi se la banca ha fatto l'operazione nell'interesse di vendere il titolo prima della scadenza, potrebbe trovarsi in una condizione svantaggiosa.

36 Mencaroni, P. e Ferrarese, A., “*Il Codice Salimbeni. Cronaca dello scandalo MPS*”, Ed. Cantagalli, 2013, p. 50-51.

37 Vi è anche un terzo contratto derivato “Nota Italia”, realizzato nel 2006 con controparte JP Morgan e ristrutturato eliminando la parte a rischio sovrano nel 2013.

38 Per “veicolo” si intende una società costituita esclusivamente per l'esecuzione di un'unica operazione finanziaria.

tali bond a scadenza. In tale scenario, Alexandria, comprata da MPS per 400 milioni, si trovò a valere la metà con la conseguenza per l'istituto senese di dover contabilizzare 200 milioni di perdita in bilancio.

Tali strumenti finanziari sono stati oggetto di ristrutturazioni (operazioni in repo³⁹ strutturati) concluse da MPS rispettivamente nel 2008 e nel 2009 con Deutsche Bank e Nomura. L'analisi di queste ristrutturazioni, a seguito degli accertamenti delle Autorità Giudiziarie, ha dato il via ad alcuni processi, tutt'ora in corso, per una serie di ipotesi di reati finanziari in quanto non sarebbero state contabilizzate fin da subito nel bilancio della Banca come poi si sono rilevati, ovvero derivati creditizi (Credit Default Swap - CDS).

È indubbio che tali operazioni abbiano provocato perdite nel bilancio di MPS. Soltanto nell'anno 2012 si parla di circa 730 milioni di euro⁴⁰.

È noto che la corretta individuazione delle operazioni Alexandria e Santorini sono state al centro di un prolungato lavoro di confronto della Banca MPS con la vigilanza di Banca d'Italia, anche a seguito delle ispezioni che sono state fatte fin dal maggio 2010 dalle quali emerge fin da subito “una forte incidenza di operazioni repo strutturati su BTP a lungo termine, che determinano l'assorbimento di elevati margini di liquidità”⁴¹.

Le successive ispezioni operate da Banca d'Italia (settembre 2011, novembre 2011-marzo 2102) confermano i forti dubbi sulle scelte contabili di MPS, ed è noto che l'ipotesi di occultamento del mandate agreement relativo all'operazione Alexandria è oggetto di un procedimento penale a carico di alcuni degli ex esponenti aziendali di MPS che ha visto la condanna di Mussari, Vigni e Baldassarri proprio per il reato di ostacolo all'attività di vigilanza della Banca d'Italia⁴².

Soltanto con delibera dell'11 dicembre 2015, n. 19459, la Consob ha accertato definitivamente la non conformità del bilancio d'esercizio e del bilancio consolidato al 31 dicembre 2014 e della relazione finanziaria semestrale al 30 giugno 2015 e richiesto la pubblicazione di informazioni supplementari alla luce della documentazione emersa nel corso delle indagini svolte dalla Procura di Milano. Nella delibera si legge che “la documentazione trasmessa dalla Procura di Milano rappresenta un rilevante elemento di novità che comporta una rilettura dell'intero quadro informativo concernente i contratti in esame e porta a una diversa valutazione della sussistenza degli indicatori previsti dai principi contabili di riferimento per procedere a una registrazione a saldi aperti delle diverse transazioni. Il mancato acquisto dei BTP 2034 da parte di Nomura, con il consenso e secondo le indicazioni del pro tempore management di BMPS, è, infatti, un elemento rilevante ai fini del substantive business purpose delle transazioni sinora rappresentato da BMPS”. Sulla scorta di tale premessa, viene altresì precisato che “è stato possibile superare i profili di incertezza in ordine al corretto trattamento contabile solo alla luce dei nuovi elementi informativi acquisiti per il tramite della Procura di Milano nel corso del 2015, che hanno consentito di valutare la reale volontà negoziale delle parti”.

39 “repo (repurchase agreement) Contratto fra due soggetti («accordo di riacquisto»), più noto nella terminologia finanziaria come pronti contro termine, dove un soggetto A vende all'altro B, un titolo contro pagamento in contanti (operazione a pronti), impegnandosi a riacquistarlo a un prezzo prefissato a una certa scadenza futura (operazione a termine). B si impegna a sua volta a consegnare ad A il titolo alla scadenza”, da www.treccani.it.

40 www.mps.it/media-and-news/comunicati/2013/Pagine/da-alexandria--santorini-e-nota-italia-impatto-complessivo-residuo-di-730-milioni-al-31-dicembre-201.aspx

41 Banca d'Italia, “Principali interventi di vigilanza sul gruppo Monte dei Paschi di Siena”, 28 gennaio 2013.

42 Domande formulate alla Banca d'Italia dalla Commissione di Inchiesta “In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi.

Boccanera e le ipotesi di reati finanziari.

Rispetto alle operazioni legate ai derivati Santorini ed Alexandria si sono più volte ipotizzati dei reati finanziari. L'audizione di uno dei diretti interessati, Roberto Boccanera, ex direttore della filiale MPS a Londra a partire dal 2002, in particolare, ha offerto la sua testimonianza in merito: “Io sono entrato nel Monte dei Paschi nel 1989 (...) Londra nel 2002 sono diventato il titolare della filiale di Londra, filiale di Londra che si occupava in prevalenza di operazioni internazionali anche di finanza; di finanza soprattutto perché quello era il mio mondo, il Monte dei Paschi non è che fosse molto esposto a livello internazionale, io con le mie competenze abbiamo sviluppato anche un business finanziario su strumenti particolari, strumenti derivati, già a partire dal '96 (...) ho visto nascere, crescere e per certi aspetti morire l'operazione Alexandria. E questa è quella che chiaramente mi ha toccato più da vicino e, a mio modesto avviso, è anche quella che mi ha creato più problemi all'interno della banca (...) Sembra strano perché appunto è una banca commerciale un po' diversa... ma siamo stati tra i primi in Italia a cominciare delle operazioni derivate con i derivati di credito, che appunto sono quel tipo, quello strumento che oggi viene additato come strumento terribile di distruzione di finanza... ovviamente non è così, è una “pistola”, bisogna vedere quello che uno ci fa con la pistola e a chi spara, se serve per difesa o serve per attacco”.

Le vicende riportate da Boccanera circa la complessa architettura degli strumenti finanziari derivati, ed alcune ipotesi circa passaggi non ancora chiari legati alle vicende Mps, sono state diffuse anche grazie ad un libro più volte citato, il “Codice Salimbeni”, che le ha riprese in buona parte. La relazione di Boccanera rappresenta uno spaccato rilevante sui fatti in oggetto e lascia aperti più interrogativi circa la regolarità di alcune delle operazioni avvenute, avendo potuto osservarne una parte rilevante dalla filiale di Londra di Mps. Sul merito della novità e dell'incidenza dei fatti narrati da Boccanera alla Commissione, gli stessi autori del libro inchiesta hanno ricordato che, a loro avviso, dalle vicende legate ad MPS sono già partiti tutti i filoni di indagine che avevano un interesse, dei quali sono arrivati in fondo soltanto alcuni, mentre molti dei quali sono tuttora in corso. Nello specifico, per quanto riguarda l'ipotesi più volte ventilata che dietro l'operazione Antonveneta si potesse nascondere una tangente, non sono state trovate ancora delle evidenze.

1.5 OPERAZIONE ANTONVENETA

L'acquisizione di Banca Antonveneta costituisce il passaggio determinante nella crisi della Banca Monte dei Paschi di Siena. Dall'analisi effettuata emerge un'operazione condotta senza alcuna accortezza tecnica nel valutare la situazione ed i numeri reali di Antonveneta. MPS acquisiva sì una banca in un'area geografica del paese strategica, ma ad un costo complessivo esagerato, oltre ogni valutazione di congruità e con contorni ancora oscuri che solo la magistratura potrà dipanare.

All'epoca, l'assenza di due diligence⁴³ e di molti elementi legati all'operazione, ha indotto pressoché tutti gli interlocutori politici, istituzionali, economici a descriverla come un'operazione positiva per la crescita della Banca senese, salvo poi dover prendere atto del grande inganno perpetrato. Su questa vicenda, anticipiamo fin da subito un tema dei prossimi paragrafi, pesa l'interrogativo circa l'effettivo ruolo svolto dagli organismi di vigilanza.

A gennaio 2008 MPS presenta a Banca d'Italia istanza per acquisizione del Gruppo Antonveneta (BAV) da ABN AMRO, nell'ambito di un accordo quadro con il Banco Santander. Il costo dell'operazione ammontava a circa 9 miliardi di euro (di cui 6 a titolo di avviamento). Banca Antonveneta era stata acquisita soltanto nel 2007 da Banco di Santander nei confronti dell'olandese ABN Amro per 5,7 miliardi. Solo due anni dopo, MPS l'acquista ad un prezzo maggiore realizzando una plusvalenza in favore di Santander di oltre 3 miliardi di euro. Per sostenere l'acquisto viene previsto anche un aumento di capitale di MPS per 6 miliardi: 5 miliardi riservati ad azionisti (tra cui la Fondazione Mps), 1 riservato a JP Morgan a servizio di un'emissione di titoli convertibili in azioni di titoli convertibili in azioni (cd. Fresh).

Oltre al prezzo dell'acquisizione, la Banca senese avrebbe dovuto far fronte anche alla sostituzione delle linee di credito in precedenza concessa da AMRO a BAV, valutate in 9,5 miliardi di lire, a testimonianza dello stato di difficoltà nel quale versava Banca Antonveneta.

Tale rimborso sarebbe dovuto concludersi entro 12 mesi dalla conclusione del contratto⁴⁴. Il costo complessivo dell'operazione ammontava, quindi, a circa 19 miliardi di euro.

Il contesto in cui si svolge l'operazione è quello delle grandi aggregazioni bancarie in Italia ed in Europa (Unicredit-CaPitalia ed Intesa-San Paolo, tra le più importanti) che viene sostenuto da Banca d'Italia, che infatti saluterà come positiva l'operazione in oggetto ai fini di aumentare "l'efficienza e la competitività del sistema bancario italiano"⁴⁵.

Va ricordato che all'epoca Monte dei Paschi di Siena in una prima fase di questi processi di aggregazione rimane defilata rispetto ai movimenti degli altri gruppi bancari. Pertanto l'annuncio dell'acquisizione di Antonveneta viene salutato con una novità ed un certa soddisfazione: anche MPS concorre alla fase espansiva del sistema bancario italiano.

Il Direttore Generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni, il 19 febbraio 2008 afferma che *"Il sistema bancario italiano ha ormai colmato il divario che lo separava, in termini di grado di apertura verso l'estero, dagli*

43 "L'attività di investigazione e di approfondimento di dati e di informazioni relative all'oggetto di una trattativa. Il fine di questa attività è quello di valutare la convenienza di un affare e di identificarne i rischi e i problemi connessi, sia per negoziare termini e condizioni del contratto, sia per predisporre adeguati strumenti di garanzia, di indennizzo o di risarcimento" dal Dizionario di Economia e Finanza Treccani.

44 "Principali interventi di vigilanza sul Gruppo Monte dei Paschi di Siena". Nota di approfondimento trasmessa da Banca d'Italia al Ministro dell'Economia e delle Finanze, Vittorio Grilli, in relazione all'audizione del 29 gennaio 2013, tenuta dal Ministro presso le Commissioni riunite Finanze di Camera e Senato, 28 gennaio 2013. Reperibile su: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2013/interventi-gruppo-mps/index.html>.

45 Fabrizio Saccomanni, il 19 febbraio 2008, presso l'Associazione fra le banche estere in Italia: "nell'anno appena concluso le iniziative di consolidamento nell'arena europea hanno conosciuto una nuova fase espansiva (...) Il grado di concentrazione del sistema bancario italiano è ora superiore a quello dei principali paesi europei: la quota delle attività facente capo ai primi cinque gruppi al 31.12.2006 si commisura al 53,5 per cento contro il 22 per cento in Germania, il 52,3 in Francia e il 40,4 in Spagna", pubblicazione reperibile su www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2008/Saccomanni_190208.pdf.

*altri maggiori paesi dell'Europa continentale. Ciò ha contribuito ad aumentarne l'efficienza e la competitività e ha favorito la diffusione di prodotti innovativi"*⁴⁶.

Il grande inganno.

Molti dei soggetti auditi dalla Commissione hanno confermato come il giudizio espresso all'indomani dell'annuncio dell'operazione Antonveneta fosse pressoché unanimemente positivo, sia nei soggetti istituzionali e politici locali e nazionali, che in molti degli osservatori. Il mondo delle istituzioni senesi⁴⁷ e regionali⁴⁸, nonché quello della politica locale o regionale⁴⁹, anche in modo trasversale (Pd e Forza Italia)⁵⁰, esprimono soddisfazione per l'operazione Antonveneta.

Anche Simone Bezzini, allora neo segretario del Pd provinciale di Siena, udito dalla commissione riferisce: : "Io da segretario provinciale commentai positivamente, fui uno dei cinquemila soggetti in Italia che commentò positivamente la vicenda Antonveneta. Se andate a prendere tutti, anche i peggiori detrattori di MPS oggi, in quella fase dicono "grande"(riferito a Banca Mps, ndr). C'è un fatto che viene riconosciuto positivo, fai un commento perché l'hanno fatto anche persone più autorevoli del sottoscritto, perché allora credo che dovrete lavorare un altro anno, perché si prendono tutte le dichiarazioni di chi le ha fatte, di personaggi che ci dovrebbero capire parecchio più di me in queste materie e dirgli: "come mai valutaste positivamente... tutti faceste 'bravi' in quella fase?"⁵¹.

Le valutazioni positive non arrivano solo da esponenti istituzionali e politici, ma anche da molti soggetti dell'economia e della finanza italiana. Ad esempio il prof. Marcello Messori, all'epoca presidente di Assogestioni (associazioni che rappresenta le società di gestione del risparmio italiano) la definiva *"un'operazione industriale molto positiva (...) Montepaschi era debole nel nord-est. Con Antonveneta corregge questa debolezza, completando la sua presenza in una delle aree con maggior potenziale competitivo nel Paese (...) un altro gruppo italiano rientra nella categoria dei medio-grandi capaci di proporsi traguardi europei"*⁵². Per Luca Cordero di Montezemolo, allora leader confindustriale *"L'acquisizione di Antonveneta da parte del Monte dei Paschi di Siena porterà benefici alle piccole e medie imprese"*⁵³. Giuseppe Guzzetti, allora Presidente della Fondazione Cariplo parla di *bella operazione "Complimenti a Mussari, sono stati bravi. Ho sempre detto che il mio collega Mussari è un uomo operativo e di valore. Sono contento per lui, fa una bella operazione e Mps ha il ruolo che si merita nel panorama bancario italiano"*⁵⁴.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ "Come sindaco della città non posso che essere soddisfatto di vedere la più grande impresa del territorio senese e di tutto il Centro Italia crescere ancora rispettando la strategia di essere soggetto aggregante. Si tratta di una grande operazione che fa crescere la Banca" Maurizio Cenni, Comunicato stampa del Comune di Siena del 8 novembre 2007.

⁴⁸ "Questa acquisizione fa del Monte una delle principali realtà bancarie del Paese e consentirà di svolgere un ruolo ancora più importante a sostegno della crescita dell'economia toscana e nazionale" Claudio Martini.

⁴⁹ "L'acquisizione di Antonveneta da parte di Mps è un'occasione di crescita importante per tutto il sistema economico toscano" Andrea Manciuoli, segretario PD Toscana, ANSA del 9 novembre 2007.

⁵⁰ "E' un'operazione che mi fa piacere. Perché una banca italiana riacquista un'altra banca italiana importante per il nostro mercato, come è quella veneta (...) Faccio i miei complimenti a Mussari", Guido Crosetto, deputato di Forza Italia e consigliere di Berlusconi in materia bancaria su Affari Italiani del 8 novembre 2007 <http://www.affaritaliani.it/economia/mpsantonvenetadestra081107.html>.

⁵¹ Cfr. Simone Bezzini, audizione del 23 giugno 2016

⁵² "Bene: più forte l'Italia della provincia dinamica", intervista al prof. Marcello Messori su l'Unità 11 novembre 2007.

⁵³ "Montezemolo benedice MPS", il Mattino di Padova, 25 novembre 2007 http://ricerca.gelocal.it/mattinopadova/archivio/mattinodipadova/2007/11/25/VR1MC_VR101.html

⁵⁴ ANSA del 9 novembre 2007.

E' evidente le dichiarazioni dell'epoca appaiono quanto meno incaute, nel loro essersi rivelate errate, alla luce di quanto avvenuto proprio a partire dall'operazione Antonveneta. Possiamo ipotizzare che non furono subito chiare a tutti le dinamiche contrattuali con le quali era stata portata in fondo l'operazione: non solo il costo di 9 miliardi, per molti già di per sé eccessivo, ma anche il subentro alle linee di credito della BAV che raddoppiava grosso modo il prezzo dell'operazione. E' possibile dedurre che non fosse chiara nemmeno l'assenza di una due diligence, come sarà approfondito nei paragrafi successivi in merito al ruolo degli organismi di controllo.

Alcuni dei soggetti auditi hanno provato a spiegare alla Commissione perché, all'epoca, per le informazioni che avevano a disposizione, l'operazione apparse positiva alla maggioranza degli analisti ed opinionisti del settore. Andrea Paci, professore ordinario presso l'Università di Firenze e membro nominato dalla Regione toscana nella deputazione generale della fondazione MPS (2001-2009), udito da questa Commissione ha ricordato come Antonveneta, all'epoca, si presentasse come un candidato ideale, dato che era una delle poche banche che ancora potevano entrare in una partita di aggregazione in Italia (erano già avvenute le operazioni Intesa San Paolo ed Unicredit /Capitalia)⁵⁵.

Giorgio Olivato, ex membro della Deputazione Amministratrice e vicepresidente di Fondazione Monte dei Paschi, audito da questa commissione parla di una logica sistemica che spinge MPS ad effettuare l'acquisto. Olivato parla di un coinvolgimento nel processo decisionale in una logica sistemica, ovvero di un'operazione che in qualche modo rispondeva all'interesse collettivo della Nazione. Si rintraccia nella decisione di Monte dei Paschi di Siena di divenire il terzo polo bancario nazionale la decisione di guardare ad Antonveneta. Secondo la testimonianza di Olivato, nel perseguire la volontà di di Monte dei Paschi di Siena di divenire il terzo polo bancario nazionale si era messo in atto un processo decisionale che ha visto diversi attori coinvolti in una azione di ordine sistemico che, all'epoca, si ipotizzava possedesse sufficiente capacità di esprimere valore e redditività economica. Anche per poter procedere all'ammortamento di quei debiti che venivano contratti nel frattempo per poter supportare l'investimento⁵⁶.

Il mercato, come noto, ha bocciato sonoramente tale operazione, che è da considerarsi, come ha dichiarato un soggetto audito da questa Commissione, a tutti gli effetti, "la madre della fine del Monte dei Paschi di Siena"⁵⁷

Il ruolo della Fondazione Mps.

L'acquisizione di Antonveneta venne approvata all'unanimità dal cda di Banca MPS nel novembre 2007, con il voto favorevole dei rappresentanti espressi dalla Fondazione Mps e dei rappresentanti dei soci di minoranza, espressione di soggetti privati. Pur tuttavia, alla luce di quanto poi emerso nella vicenda, considerato il ruolo dell'ente ed il suo essere azionista di maggioranza, è opportuno anticipare alcune valutazioni in merito al ruolo tenuto dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena in merito a tale operazione. La Commissione ritiene utile indicare alcuni aspetti cruciali:

- ✓ la non conoscenza della Deputazione Amministratrice dell'ente in merito alle fasi ed ai dettagli dell'acquisizione;

⁵⁵ Cfr. Paci A. audizione del 7 aprile 2016.

⁵⁶ Cfr. Olivato G., audizione del 14 gennaio 2016.

⁵⁷ Cfr. Semplici, R., audizione 26 novembre 2015.

- ✓ L'accondiscendenza nei riguardi dell'operazione tenuta dalla Fondazione MPS durante l'assemblea dei soci 2008 nonostante l'esplicitazione di legittimi dubbi da parte di alcuni piccoli azionisti;
- ✓ Il mancato approfondimento conoscitivo dei punti critici dell'operazione sia nella fase preliminare che prima del saldo dell'importo complessivo spropositato dell'operazione;

Ciò nonostante, a sostegno dell'acquisizione di Banca Antonveneta la Fondazione MPS sottoscrive un ingente aumento di capitale di oltre 2,5 miliardi di euro, il primo di una lunga serie. A parere della Commissione questo appare l'atto più significativo in cui l'inganno si consuma.

Il ruolo di Banca d'Italia.

Banca d'Italia (Governatore Mario Draghi) il 17 marzo 2008 autorizza l'acquisizione di Antonveneta per 9 miliardi di euro senza tenere conto - comportamento inconsueto per il principale organo italiano di vigilanza degli istituti di credito - dei rischi di tenuta per il Monte dei Paschi.

Tra i soggetti auditi da questa Commissione sono molti ad aver espresso l'opinione che Banca d'Italia avesse gli elementi per una valutazione più approfondita della Banca che MPS si apprestava ad acquistare. L'avvocato di parte civile Paolo Emilio Falaschi, nel rilevare la differenza tra prezzo di BAV e costo complessivo dell'operazione, ha citato alla Commissione un prospetto informativo del Monte dei Paschi del 28 aprile, approvato anche dalla Borsa e dalla Consob, dove si chiarivano gli aspetti riguardanti il passivo di Banca Antonveneta pari a circa 8 miliardi che a seguito del closing dell'operazione sarebbe stato finanziato, nell'arco di un anno, da MPS.

A tal proposito, la Commissione ha posto un quesito specifico sull'operazione Antonveneta, ed in particolare sull'autorizzazione e sul costo di tale operazione, al principale organo di vigilanza coinvolto, Banca d'Italia. La risposta offerta alla Commissione dal Governatore Ignazio Visco è stata la seguente:

“L'operazione fu autorizzata perché conforme ai criteri previsti dalla normativa, avendo riguardo tra l'altro all'adeguatezza patrimoniale di MPS e alla sostenibilità dell'acquisizione.

A gennaio del 2008 MPS presentò alla Banca d'Italia l'istanza per l'acquisizione del gruppo Antonveneta (BAV) da ABN AMRO, nell'ambito di un accordo quadro con il Banco Santander; il costo dell'operazione ammontava a circa 9 miliardi di euro (di cui 6 miliardi a titolo di avviamento). L'istanza includeva un articolato piano di rafforzamento patrimoniale (aumenti di capitale, emissione di strumenti ibridi e subordinati, un finanziamento ponte, asset disposal) necessario a mantenere il rispetto dei coefficienti patrimoniali post acquisizione; era previsto tra l'altro un aumento di capitale per 5 miliardi di euro riservato agli azionisti e uno da 1 miliardo di euro riservato a JP Morgan a servizio di un'emissione di titoli convertibili in azioni (cd. Fresh).

Nell'autorizzare l'operazione (marzo 2008), la Banca d'Italia, viste le dimensioni delle banche coinvolte nel progetto e i problemi della Antonveneta, formulò a MPS puntuali richieste di rafforzamento della situazione tecnica e organizzativa attinenti a diversi profili, incluso quello patrimoniale. Per quanto concerne l'aumento di capitale riservato a JP Morgan e la prevista emissione dei titoli Fresh⁵⁸, la Vigilanza richiese che le relative strutture contrattuali fossero coerenti con la natura di qualità primaria

58 L'argomento sarà trattato nel prossimo capitolo.

assegnata allo strumento e che garantissero il pieno trasferimento a terzi del rischio di impresa. A MPS venne anche richiesto di mantenere livelli patrimoniali superiori al minimo regolamentare (Tier 1 ratio del 6% a fronte di un minimo regolamentare del 4% e un Total capital ratio del 10% a fronte di un minimo dell'8%).

In merito alle asserite incongruenze tra il prezzo d'acquisto annunciato al pubblico e i pagamenti effettuati tramite bonifici da MPS nell'ambito dell'operazione in questione, si osserva che le norme che regolano l'attività di vigilanza non prevedono accertamenti in merito alle operazioni di pagamento poste in essere. Inoltre i pagamenti all'epoca effettuati da MPS avevano riguardato non solo la corresponsione del corrispettivo fissato per l'acquisto di Banca Antonveneta, ma anche la sostituzione delle linee di liquidità in precedenza concesse da AMRO a BAV, che non vanno confuse con il prezzo dell'acquisizione. La decisione in merito all'acquisizione di Antonveneta fu assunta collegialmente dal Direttorio, come previsto dal quadro normativo vigente all'epoca dei fatti⁵⁹.

Nonostante quanto dichiarato da Banca d'Italia, ed al di là delle responsabilità che dovranno essere appurate dalla magistratura, rimangono dubbi circa il contesto in cui nasce l'operazione Antonveneta e come viene valutata tecnicamente all'epoca non solo da parte delle parti interessate, bensì dagli organismi di vigilanza. Tutti aspetti che saranno approfonditi in seguito.

1.6 LE CONSEGUENZE DI ANTONVENETA: “THE WRONG PRICE, THE WRONG PAY TO PAY, AT THE WRONG TIME AND THE WRONG DEAL”.

Se nella più ottimistica delle ipotesi l'operazione Antonveneta avrebbe necessitato del buon andamento dei mercati per produrre i risultati attesi⁶⁰, a gravare ulteriormente su MPS arrivò invece una delle peggiori crisi economico finanziaria della storia recente: quella dei mutui supprime, legata alla bolla immobiliare statunitense⁶¹, alla quale seguirà la crisi dello spread. I forti ribassi registrati da tutto il settore finanziario hanno avuto conseguenze particolarmente rilevanti per MPS che vede ridursi la propria capitalizzazione in modo consistente: tra Antonveneta e crisi dei mercati, MPS scende dai circa 12 miliardi di capitale del 2005 fino a 2,7 miliardi nel 2011.

La conseguenza è che gli oneri per l'acquisizione di Antonveneta proporzionalmente si ingrandiscono sempre di più. MPS nel frattempo aveva sottoscritto nel 2009 i cosiddetti Tremonti bond⁶² per circa 1,9 miliardi di euro, con l'intento di migliorare la sua situazione patrimoniale.

OPERAZIONE FRESH⁶³:

59 Domande formulate alla Banca d'Italia dalla Commissione di Inchiesta del Consiglio Regionale - Regione Toscana, <http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/lettera-consiglio-regionale-toscana>

60 “Mussari annuncia che l'operazione darà vita al terzo gruppo bancario, con 3200 sportelli, una quota di mercato del 10% e che soprattutto la sola Antonveneta avrebbe realizzato entro due anni ben 700 milioni di utili”, da Mencaroni P., Ferrarese, A., “Il Codice Salimbeni - Cronaca dello scandalo Mps”, Editore Cantagalli, 2013 pp. 79-85.

61 “Le crisi finanziarie” sintetizzate da Consob www.consob.it/web/investor-education/le-crisi-finanziarie

62 Obbligazioni bancarie studiate per migliorare la capitalizzazione delle banche italiane, sottoscritti a partire dal febbraio 2008 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano (all'epoca Giulio Tremonti) tramite l'articolo 12 del d.l. 185/2008.

63 Floating Rate Equity-linked Subordinated Hybrid Preferred Securities, una tipologia di obbligazione (bond).

1 miliardo dei 9,3 necessari all'acquisto di Antonveneta fu reperito dalla banca Monte dei Paschi di Siena in una modalità che fu contestata dalla Banca d'Italia e successivamente portò anche ad un'inchiesta giudiziaria sfociata in parte del procedimento penale in corso presso il Tribunale di Milano.

Monte dei Paschi di Siena emise 1 miliardo di azioni riservate a JP Morgan, come aumento di capitale. JP Morgan coprì l'acquisto di azioni MPS per 1 miliardo con l'emissione di obbligazioni subordinate FRESH con scadenza 2099, per pari importo, convertibili nelle azioni MPS acquisite. Obbligazioni emesse da Bank of New York Lussemburgo con un rendimento molto alto (Euribor a tre mesi +4,25%). Le obbligazioni fresh sono state sottoscritte per il 49% dalla Fondazione Mps (490 milioni), mentre gli altri soggetti "collocatori" tra i quali Jp Morgan, Goldman Sachs e Mediobanca erano arrivati a diversi investitori istituzionali, tra i quali alcune fondazioni bancarie italiane. L'investimento prevedeva un rendimento pari all'euribor a tre mesi +4,25%, senza scadenza definita (ma convertibile in azioni Mps). La particolarità dei bond FRESH stava nel fatto che l'emittente Bank of New York avrebbe pagato gli interessi indicati solo se MPS avesse distribuito agli azionisti dei dividendi o se "gli utili distribuibili come dividendi" fossero risultati "superiori agli interessi del FRESH".

Da notare come già nel 2008 il titolo FRESH avesse perso il 45% (a settembre il crac Lehman). MPS ha comunque sempre pagato le cedole fino al 2012 quando a causa del bilancio 2011 di MPS chiuso in perdita (-4,6 miliardi), il meccanismo si è dovuto fermare. Nel 2010 sul bilancio 2009 Mps pagò un dividendo di 0,01 euro alle sole azioni risparmio per una cifra totale minima: 188mila euro. Una scelta che venne considerata inspiegabile, al momento. Ma così fece scattare la cedola da decine di milioni sul Fresh, con la Fondazione Mps ne incassò il 49%.

Il meccanismo attorno alle obbligazioni FRESH consentiva alla banca di contabilizzare il miliardo raccolto come patrimonio, nonostante, di fatto, i titolari del FRESH godessero di una condizione di privilegio rispetto agli azionisti MPS, come accertato dalla successiva inchiesta giudiziaria⁶⁴.

Banca d'Italia. A marzo 2008 (...)la Vigilanza richiede a MPS di assicurare "che le relative strutture contrattuali siano coerenti con la natura di qualità primaria assegnata allo strumento e di garantire il pieno trasferimento a terzi del rischio di impresa"⁶⁵. A settembre dello stesso anno Banca d'Italia rappresenta formalmente a MPS "gli elementi ostativi al pieno computo nel patrimonio di qualità primaria della banca delle azioni al servizio del FRESH"⁶⁶. Di fatto viene negata l'iscrizione a patrimonio di tale operazione, MPS è costretta a trasmettere una nuova struttura contrattuale dell'operazione FRESH. In sostanza, si tratta di un ennesimo esempio di come un prodotto finanziario ad alto rischio realizzato da Banca MPS per sostenere l'acquisto di BAV, complice anche l'andamento del mercato, si sia ritorto contro il patrimonio della Fondazione MPS.

Spinta anche dalle pressioni di Banca d'Italia, Monte dei Paschi di Siena lancia un aumento di capitale da 2,4 miliardi nel 2011, al quale partecipa nuovamente (dopo il primo aumento legato ad Antonveneta) la Fondazione Mps. L'aumento di capitale sarà approvato dal CdA di Monte dei Paschi di Siena l'11 aprile, per un importo massimo di 2,47 miliardi. L'operazione aveva come scopo il rimborso dei Tremonti bond per un importo pari a 1,9 miliardi e, scrive il CdA nel Comunicato stampa di annuncio, "anticipare l'allineamento ai più stringenti requisiti patrimoniali richiesti da Basilea 3 e rafforzare la dotazione patrimoniale al servizio del nuovo piano industriale" al 2015.

L'operazione però non è sufficiente a rassicurare i mercati, nel frattempo la crisi dello spread investe in particolare la Banca senese, il cui portafoglio vede un ingente quantità di titoli di Stato italiani.

⁶⁴ Banca Monte dei Paschi di Siena ha indicato come tesi difensiva la sua estraneità all'operazione FRESH, benché il presidente della Fondazione MPS, Gabriello Mancini, segnalò in una lettera a Consob datata 12 marzo 2012, che l'istituto senese "ha curato l'emissione di titoli FRESH" lanciati da Bank of New York.

⁶⁵ "Principali interventi di vigilanza sul Gruppo Monte dei Paschi di Siena". Nota di approfondimento trasmessa da Banca d'Italia al Ministro dell'Economia e delle Finanze, Vittorio Grilli, in relazione all'audizione del 29 gennaio 2013, tenuta dal Ministro presso le Commissioni riunite Finanze di Camera e Senato, 28 gennaio 2013. Reperibile su:

<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2013/interventi-gruppo-mps/index.html>.

⁶⁶ Ibidem

Il 19 gennaio 2012 il Governatore della Banca d'Italia invia a MPS una lettera in cui vengono ribaditi alcuni rilievi mossi nei mesi precedenti e viene richiesto a MPS un piano straordinario di interventi. L'azione di Banca d'Italia, unito ad un diverso orientamento da parte delle istituzioni locali circa l'esigenza di produrre una netta discontinuità con il passato porterà, nei mesi seguenti, a far sì che vengano sostituiti gran parte dei dirigenti di alto livello con ruoli chiave sia in Banca che in Fondazione. Se ne vanno Mussari, Vigni e Baldassarri.

Alessandro Profumo viene nominato Presidente di Banca Monte dei Paschi di Siena dall'Assemblea dei soci del 27 aprile 2012. Fabrizio Viola, che nel gennaio 2012 era già stato nominato Direttore Generale, assume anche l'incarico di amministratore delegato.

Nel febbraio 2013, di fronte anche alla difficoltà dimostrata nel corso del 2012 nel rimborsare i Tremonti Bond, vengono sottoscritti i cosiddetti Monti-bond⁶⁷, con l'obiettivo di procedere al rafforzamento patrimoniale di Mps. Il Mef sottoscrive titoli a Banca Monte dei Paschi di Siena per 3,92 miliardi di euro. Un onere affatto gratuito: il Monte dovrà pagare il 9% di interessi ogni anno. Il primo luglio 2014 la banca ha provveduto a rimborsare 3 miliardi di bond, il restante miliardo è stato restituito nel giugno del 2015. Una parte degli interessi sono stati convertiti in azioni: questo ha reso lo Stato Italiano azionista di Mps con il 4 per cento⁶⁸.

Questi anni di forte turbolenza per i mercati finanziari e per il Monte dei Paschi di Siena vedono nascere alcune operazioni di ristrutturazione del debito, decisamente azzardate, operate attorno al derivato Alexandria, con il coinvolgimento della Banca giapponese Nomura. Tali operazioni sono attualmente oggetto di un processo presso il Tribunale di Milano. I reati contestati agli ex amministratori e dirigenti in carica tra il 2009 ed il 2012, ovvero l'ex Presidente Mps Giuseppe Mussari, l'ex direttore generale Antonio Vigni e l'ex responsabile finanziario Gianluca Baldassarri sono falso in bilancio e manipolazione del mercato in relazione al bilancio 2009 di Rocca Salimbeni, approvato il 27 aprile 2010.

Per l'accusa, con l'operazione sul derivato Alexandria, posseduto da Monte Paschi, attraverso un contratto stipulato tra Mps e Nomura, gli ex dirigenti avrebbero nascosto "perdite per oltre 300 milioni di euro" (circa 308 milioni di cui 220 milioni di perdite causate dal derivato e circa 88 milioni di oneri legati alla transazione) con un sistema che avrebbe permesso a Mussari di chiudere in utile e di rendere il bilancio più solido⁶⁹.

RISTRUTTURAZIONE ALEXANDRIA TRAMITE NOMURA.

Con la crisi dei subprime, scende anche il mercato delle obbligazioni. In tale scenario Alexandria, comprata da MPS per 400 milioni, si trovò a valere la metà con la conseguenza per l'istituto senese di dover contabilizzare 200 milioni di perdita in bilancio.

L'area Finanza di MPS, guidata da Baldassarri, si sarebbe adoperata per ristrutturare Alexandria in "Aphex", un nuovo prodotto, grazie alla banca giapponese Nomura. Operativamente la questione è gestita per quest'ultima dal manager Raffaele Ricci, lo stesso che aveva costruito l'operazione Alexandria nel 2005 dagli uffici di un'altra banca: Dresdner.

⁶⁷ <http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/monti-bond.html>

⁶⁸ Ibidem

⁶⁹ Nelle scorse settimane Banca Mps ha presentato istanza di patteggiamento davanti al Gup di Milano Livio Cristofano per la cosiddetta operazione Alexandria, ndr.

Secondo alcune ricostruzioni⁷⁰, Monte dei Paschi di Siena per evitare 200 milioni di perdita di Alexandria, in scadenza nel 2012 avrebbe assunto un rischio più elevato allungando il periodo di riferimento fino al 2034. Tutto ciò tramite un derivato chiamato Long Term Repo⁷¹ che legava il prestito di 3,1 miliardi di Nomura a Banca MPS all'acquisto da parte di quest'ultima di BTP. Alla scadenza del contratto, 1 agosto 2034, MPS si impegnava a riacquistare i Btp da Nomura, estinguendo il prestito. Nel contratto Nomura si assicura una "marginazione" (margine di garanzia) in contanti che MPS le deve in caso di svalutazione dei Btp. Le due operazioni (ristrutturazione di Alexandria e acquisto, a garanzia, dei Btp 2034) erano collegate tra loro da un "mandate agreement", ovvero accordo di mandato sottoscritto il 31 luglio 2009. Quale effetto di tale accordo fino al 2034 MPS avrebbe dovuto versare circa 330 milioni di euro a Nomura, che si sommano agli 88 milioni dei costi legati alla ristrutturazione di Alexandria e agli obblighi del deposito di garanzia (presso Nomura) dei Btp, mentre quest'ultima avrebbe dovuto dare all'istituto senese solo 33 milioni.

Stando agli atti dei procedimenti penali conclusi ed in essere⁷² e alla relazione di Monte dei Paschi di Siena richiesta da Consob nel 2012, la ristrutturazione di Alexandria unita al long term repo sono legati al bisogno del CdA MPS di chiudere in utile, benché di soli 220 milioni, il bilancio 2009. Secondo la magistratura questo risultato è dovuto alla volontà di remunerare il Fresh e quindi i titolari, tra i quali Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

Scrivono i magistrati senesi che la ristrutturazione di Alexandria furono la "precondizione" per "la decisione assunta da Mussari, con la colpevole complicità di Vigni, di portare in CdA e fare approvare, con la sola opposizione del vicepresidente Caltagirone, la proposta della distribuzione di un solo centesimo di euro agli azionisti di risparmio e, di conseguenza, determinare le condizioni per il pagamento della cedola del Fresh".

La Fondazione acquisì così dal bilancio 2009 circa 7 milioni di euro, oltre i 184 mila euro del dividendo. Senza tale utile, benché costruito su un'operazione rivelatasi distruttiva, la Fondazione Monte dei Paschi avrebbe ricevuto un danno finanziario, poco sostenibile dopo il grande sforzo compiuto per l'operazione Antonveneta.

Gli effetti sulla Fondazione Monte dei Paschi.

Ci sembra utile soffermare l'attenzione sul ruolo della Fondazione MPS giocato nell'acquisizione di Antonveneta. La Fondazione Mps contribuisce all'aumento di capitale con oltre 2,5 miliardi e chiede l'emissione di un altro miliardo di obbligazioni per rinforzare il patrimonio della banca⁷³. Analogamente partecipa all'aumento di capitale del 2011 per più di un miliardo di euro e si vincola ad operazioni finanziarie rischiose (FRESH) come sopra richiamato. Tutto ciò incide in modo fortemente negativo sul patrimonio dell'istituto.

Nella conferenza stampa di fine mandato, l'allora presidente della Fondazione Mps Gabriello Mancini ha ammesso di non essersi opposto all'acquisizione di Antoneveneta realizzata da Banca MPS "perché non ho mai saputo di questo progetto"⁷⁴. Per poi dichiarare che nel rapporto con gli enti nominanti, cioè gli enti locali, che nel vecchio statuto nominavano 13/16 dei membri della Deputazione Generale di Palazzo Sansedoni, "la Fondazione e' stata trattata come una municipalizzata, ma noi non lo siamo

70Ad esempio, il volume di Mencaroni P. e Ferrarese A., Il Codice Salimbeni. Cronaca dello scandalo MPS, Cantagalli, 2013, pp 100-101.

71"Il Repo, in italiano, "pronti contro termine" è un'operazione in cui la banca A, per finanziarsi, vende dei titoli alla banca B ricevendo in cambio del denaro con il patto che, alla fine di un periodo prestabilito, la banca A restituirà il denaro ricevuto, al netto degli interessi pagati, e la banca B darà indietro i titoli ricevuti in garanzia del prestito" (Mencaroni, P., Ferrarese, A., p. 102).

72 Il 2 luglio 2016 Monte dei Paschi di Siena ha presentato istanza di patteggiamento davanti al Gup di Milano Livio Cristofano per la cosiddetta operazione Alexandria, realizzata dagli ex vertici della Banca con la giapponese Nomura. L'istanza - si legge in una nota - è stata chiesta con il consenso del pubblico ministero e, in caso di accoglimento, consente alla Banca di uscire dal processo come imputata dell'illecito amministrativo, limitando le conseguenze ad una sanzione da 600mila euro e ad una confisca per 10 milioni.

73 "MPs, perché Siena è arrivata a questo punto" di Marco Lo Conte su il Sole 24 Ore, www.ilsole24ore.com/articlegallery/finanza-e-mercati/2013/storia-mps/index.shtml?refresh_ce=1

74 Agenzia ASCA 9 agosto 2013.

(...) Noi ci siamo mossi secondo gli indirizzi che venivano dagli enti nominanti. Non abbiamo niente da rimproverarci. Tutto quello che abbiamo fatto, lo abbiamo fatto in buona fede"⁷⁵.

Questa Commissione ha comunque l'obbligo di ricordare la Fondazione MPS sia passata da un patrimonio di 12 miliardi indicato a bilancio prima dell'operazione Antonveneta fino agli attuali 550 milioni, con una perdita pari al 94%.

In conclusione, vale la pena di riportare una sintesi efficace, scritta qualche anno dopo dal professor Marco Onado che ben sintetizza quanto avvenuto al Monte dei Paschi di Siena: *“L’acquisizione di Antonveneta, dissangua letteralmente la banca e la induce anche all’inganno (con l’inevitabile ricorso a derivati architettati dalla grande investment bank di turno) di spacciare per capitale quello che dal punto di vista giuridico è un vero e proprio debito. Vale, aggravato, quello che l’inchiesta della Fsa britannica ha detto dell’acquisizione di Abn Amro da parte di Royal Bank of Scotland: ‘the wrong price, the wrong way to pay, at the wrong time and the wrong deal’”*⁷⁶. Ovvero: il prezzo sbagliato, il modo sbagliato di pagare, al momento sbagliato e l'affare sbagliato.

1.7 NUOVO CORSO

La crisi di Banca e della Fondazione Mps vengono registrate anche dalle istituzioni senesi, che iniziano nell'estate 2011 a trasmettere i primi segnali di preoccupazione. Per la prima volta si parla nei documenti di indirizzo di Comune e Provincia di Siena di aprire una “fase nuova”, che pochi mesi dopo assumerà un'espressione ancora più forte: “discontinuità”.

In una seduta straordinaria della deputazione amministratrice della Fondazione Mps convocato nel giorno del Palio di luglio, mentre la città è concentrata su altro, viene rescisso il contratto con Marco Parlangeli, dal 2003 direttore generale della Fondazione Monte Paschi e al suo posto viene nominato Claudio Pieri, ex alto dirigente della banca senese (dal 2008 al 2009 è stato direttore responsabile della Direzione Rete di Banca Mps)⁷⁷, tra i protagonisti dei tentativi di salvataggio della Fondazione assieme al futuro management.

A settembre sia il Comune di Siena che la Provincia di Siena, approvano degli atti di indirizzo in cui si inizia ad intravedere una diversa consapevolezza del ruolo della Fondazione Mps. Basti rileggere la Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 84 del 16 settembre 2011 che aggiorna le linee programmatiche per il mandato 2009-2013 della Fondazione Mps. Nell'ordine del giorno approvato dalla maggioranza, per la prima volta si parla di aprire per la Fondazione Mps "una fase nuova", alla luce della sottoscrizione dell'aumento di capitale, anche per quanto riguarda la gestione del patrimonio. Si parla di "diversificazione dello stesso (il patrimonio, ndr) in modo da ridurne progressivamente sia la concentrazione, che la dipendenza della redditività complessiva dell'Ente in una sola attività d'impresa". E' di fatto un primo invito a mettere un freno alle politiche della Fondazione che è arrivata a concentrare l'80% del proprio patrimonio nella Banca Mps.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Onado M., “Dossier Mps. L'ora della resa dei conti” pubblicato il 9 settembre 2013 su <http://www.borsaplus.com/index.php/archives/2013/09/09/dossier-mps-lora-resa-dei-conti/>

⁷⁷ “Terremoto al vertice della Fondazione Mps: via Parlangeli, è Pieri il nuovo direttore generale”, sul Sole 24 Ore del 3 luglio 2011. <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2011-07-03/terremoto-vertice-fondazione-parlangeli-201911.shtml?uuid=AaE742kD>

Negli ultimi mesi del 2011, Franco Ceccuzzi, da pochi mesi sindaco di Siena, indicò in un'intervista a La Nazione la necessità di un cambiamento rapido di direzione: *"Il riposizionamento di Banca e Fondazione deve avvenire nel segno della discontinuità. E' un passaggio epocale per Siena che va affrontato con grande lucidità e visione prospettica. Il consiglio comunale del settembre scorso aveva già innovato il concetto di indipendenza strategica della banca. Entro gennaio torneremo in consiglio con un nuovo documento di indirizzo"*⁷⁸. Nell'intervista Ceccuzzi rivela che Mussari avrebbe comunicato ai soci "la volontà di non proseguire la sua esperienza alla presidenza della Banca", contestualmente il l'allora sindaco di Siena si augura che anche gli organi della Fondazione rimettano il mandato (*"Sono certo che altrettanta sensibilità verrà espressa, quanto prima, anche da parte della Fondazione nei confronti degli enti nominanti"*).

A gennaio il direttore generale Antonio Vigni lascia la banca con una buonuscita di 4 milioni di euro, al suo posto viene nominato Fabrizio Viola. A febbraio toccherà a Gianluca Baldassarri lasciare Banca MPS con 830mila euro di buonuscita.

Come si sarebbe appreso successivamente, in quei mesi il sindaco Ceccuzzi cercava il sostegno del partito nazionale per portare a compimento la fase di "rottura con il passato" avviata, cercando la collaborazione dei leader nazionali del Pd anche per convincere Alessandro Profumo ad accettare l'incarico di Presidente di Banca Mps⁷⁹.

Di fronte ad una situazione complessiva della Banca sempre più delicata, nel febbraio 2012⁸⁰, Ceccuzzi, arriva a sostenere che *"La discesa della Fondazione Mps sotto la soglia del 50% nella Banca Mps rappresenta un'opportunità per ridurre il rischio di un patrimonio eccessivamente concentrato sulla Banca per eccesso di lealtà"*. Per la prima volta la politica, ed il partito di maggioranza relativa, arriva a dichiarare di voler rompere il tabù del 50%, con una posizione diametralmente opposta a quanto sostenuto dallo stesso Pd (al pari delle altre forze politiche) nella campagna elettorale di nemmeno un anno prima.

Questa presa di posizione provocherà una battaglia politica all'interno dello stesso partito di maggioranza, il Pd, oltre che un dibattito intenso nella politica e nella società civile senese. Nel 2012, il rinnovo delle nomine per la Banca e per il consiglio di amministrazione, dal quale, secondo le ricostruzioni di quei mesi, sarebbe venuto meno il nome di Alfredo Monaci, fratello dell'allora Presidente del Consiglio Regionale della Toscana Alberto Monaci, è il punto di non ritorno per il destino politico di Ceccuzzi⁸¹.

Il 27 aprile 2012 il bilancio consuntivo del 2011 viene respinto con 17 voti contrari e 15 a favore. Tra quei diciassette ci sono anche i 7 consiglieri dissidenti del Pd (6 ex Margherita vicini ai fratelli Monaci più uno di area Cgil)⁸². Lo stesso giorno è convocata l'assemblea dei soci di Mps e, come anticipato nell'intervista di Ceccuzzi di dicembre, Mussari non ripresenta la sua candidatura. Alessandro Profumo, ex manager di Unicredit, viene nominato nuovo Presidente della Banca Monte dei Paschi di Siena. Il 21 maggio Ceccuzzi presenterà le dimissioni. Il Comune di Siena verrà commissariato di lì a poco.

L'esigenza di produrre una discontinuità con il passato porta in pochi mesi a sostituire quasi tutti i dirigenti con ruoli chiave sia in Banca che in Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

78 "Fondazione MPS e Banca: occorre cambiare. Subito" La Nazione, 29 dicembre 2011.

79 Ibid.

80 La Nazione, 18 febbraio 2012.

81 "La guerra nel Pd fa scivolare Ceccuzzi", in "Corriere fiorentino", 28 aprile 2012.

82 "Siena brucia" di David Allegranti, Editori Laterza, 2015, pp.71-73.

Se questa è una sommaria ricostruzione del dibattito e del ruolo della politica tra il 2011 ed il 2012, è altresì doveroso riportare quanto la Commissione ha potuto apprendere dal Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco in merito al cambio di management della Banca Monte dei Paschi di Siena e della Fondazione omonima che fu richiesto dall'organismo di controllo nel novembre 2011:

"In data 15 novembre 2011 il Direttorio della Banca d'Italia aveva convocato i massimi vertici di MPS e della Fondazione al fine di metterli di fronte alle proprie responsabilità e richiedere a MPS una rapida e netta discontinuità nella gestione aziendale. Successivamente MPS risolse il rapporto con il Direttore Generale, dr. Vigni. Il 12 gennaio 2012 il dr. Viola fu nominato DG. In occasione dell'assemblea del 27 aprile 2012 la maggior parte dei membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale furono sostituiti. L'avvocato Mussari non ripresentò la candidatura per il ruolo di Presidente"⁸³.

Eppure la battaglia politica tutta senese attorno alla Banca non sembra concludersi. La nomina di Alessandro Profumo, ex amministratore delegato di Unicredit, come Presidente di MPS fu osteggiata dal Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Gabriello Mancini, in sede di approvazione del nuovo CdA della Banca: "Si spacca la Fondazione Mps, e proprio sul nome più importante, quello di Alessandro Profumo, che sarà indicato come presidente della banca Monte dei Paschi di Siena. Il presidente dell'ente, Gabriello Mancini, non ha votato per l'ex ad di Unicredit, e ha lasciato anzitempo la riunione uscendo da un'uscita secondaria"⁸⁴ (Fonte AGI, 18 marzo 2012).

A maggio 2012 la Procura di Siena apre un'inchiesta sul caso Antonveneta a cui fa seguito un blitz della finanza nella banca, nella Fondazione e nelle abitazioni (tra gli altri) di Mussari e Vigni oltre che nelle sedi delle 11 banche che hanno ristrutturato il debito dell'Ente.

Nell'ottobre 2012 MPS comunica alla Vigilanza che il 10 ottobre i nuovi amministratori di MPS hanno rinvenuto un contratto con data 31 luglio 2009 tra Banca Monte dei Paschi di Siena e Nomura, attinente alla ristrutturazione di Alexandria. Il Direttore Generale dichiara di aver aperto la cassaforte dell'ufficio e di avervi trovato il mandate agreement di Alexandria, ovvero il contratto con Nomura che univa la serie di azioni riguardanti l'operazione. Tale contratto non era stato esibito agli ispettori della Banca d'Italia durante gli accertamenti nel 2010 e nel 2011. Secondo Banca d'Italia "L'indisponibilità degli elementi documentali non aveva in precedenza consentito alla Vigilanza di individuare con certezza la finalità complessiva delle diverse componenti dell'operazione"⁸⁵.

I vertici aziendali in conseguenza decisero di fornire l'atto in Procura, a Siena, una prova dirimente dell'indagine a carico dell'ex management. In parallelo il CdA di Monte dei Paschi di Siena decide di fare causa a Nomura e Deutsche Bank per responsabilità extracontrattuali legate alle operazioni create per nascondere le perdite di Alexandria e Santorini. Procedimenti civili successivamente chiusi con accordi transattivi a stralcio di ogni ulteriore contestazione possibile tra le controparti.

L'estate 2013: via il 4%

Un altro tassello fondamentale del legame tra Banca MPS Spa e il territorio della Provincia di Siena era garantito dall'articolo 9 comma 1 dello statuto della Banca che testualmente recitava: "nessun socio, ad eccezione dell'Istituto conferente, potrà possedere, a qualsiasi titolo, azioni ordinarie in misura superiore al 4% del capitale della Società". Questo articolo garantiva un potere enorme alla Fondazione

⁸³ Visco, I., risposta a domande Commissione Inchiesta Monte dei Paschi di Siena - Consiglio Regionale della Toscana, fonte <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/lettera-consiglio-regionale-toscana/index.html>

⁸⁴ (Fonte AGI, 18 marzo 2012).

⁸⁵ Banca d'Italia, "Principali interventi di vigilanza sul gruppo Monte dei Paschi di Siena", 28 gennaio 2013.

nel controllare le assemblee dei soci, ben oltre il famigerato 51% delle azioni. La scelta di cancellare il tetto del 4% ai soci privati è dettata dalla necessità di scegliere, da parte del management di BMPS, nuovi soci.

A luglio del 2013 i nuovi organi amministrativi di Banca MPS Spa convocano un'assemblea straordinaria dei soci che vede all'ordine del giorno, tra gli altri, proprio la cancellazione del tetto del 4%. La città vive un ennesimo momento di forte divisione.

Secondo alcuni osservatori si recede un legame con la comunità senese che avrebbe rappresentato l'identità stessa del Monte dei Paschi. Anche questo passaggio ha visto una battaglia molto forte da parte di un asse trasversale alle forze politiche. Molti movimenti civici e le forze politiche moderate si schierano per la conservazione del 4%. Lo stesso Partito Democratico rimane spaccato a metà con chi sostiene o semplicemente asseconda la nuova pagina della Banca e chi – soprattutto la parte legata a Monaci – dissente rispetto a questo passaggio ed arriva a presentare persino ordini del giorno contrari a quanto delineato dal nuovo management della Banca in assemblea provinciale: “L’ingresso di nuovi soci modificherà l’identità del MPS. Un nuovo azionariato cambierà il rapporto tra la nostra comunità e il Monte dei Paschi. Chiunque prenda questa decisione deve essere legittimato a farlo, autorevole nello svolgere il proprio ruolo, credibile nell’esercitare le proprie funzioni”, afferma in consiglio provinciale l’allora Presidente del Consiglio Provinciale, Riccardo Burresi.

La revisione dello Statuto della Fondazione Mps.

A partire da questa fase emerge anche la necessità di rivedere lo statuto della Fondazione MPS: due le revisioni poi approvate dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, quella del 2013 e quella più recente del 2016. Tali modifiche hanno mantenuto il legame con il territorio, anche se con una formula meno vincolante rispetto al passato.

Lo Statuto del 2013 rivede alcuni aspetti in merito alle incompatibilità ed alla trasparenza, innalza i requisiti di professionalità e procede verso una riduzione dei costi di funzionamento degli organi della Fondazione. Vengono cambiati gli indirizzi degli enti locali nella selezione dei membri della Deputazione Generale, rafforzando i criteri di competenza ed autonomia, rispetto a quelli di appartenenza territoriale. La deputazione generale si allarga anche a figure legate ad organismi nazionali ed internazionali nei campi della ricerca scientifica e della cooperazione internazionale.

L’ultimo statuto del 2016, approvato lo scorso giugno dal ministero dell’Economia, ribadisce il legame tra la Fondazione Monte dei Paschi e la provincia di Siena, ma il nuovo articolo 3 comma 3 (che obbligava a mantenere la sede della banca a Siena e addirittura a scegliere la maggioranza dei membri del cda tra i domiciliati nella provincia di Siena) adesso prescrive che la Fondazione «nel perseguire i propri fini istituzionali nel rispetto dei tradizionali legami con il territorio favorisce, nell'ambito delle proprie competenze e in osservanza dei principi di legge, le condizioni per mantenere e valorizzare il collegamento tra la Banca Monte dei Paschi di Siena ed il territorio di riferimento».

Così come a partire dalla fase della discontinuità del 2012-2013 si è ridotto il numero dei deputati di nomina delle istituzioni senesi, a favore di “rilevanti organismi regionali, nazionali o internazionali”, principio confermato anche nello statuto vigente⁸⁶.

86 www.fondazionempis.it/ita/la-fondazione-3/

Ultimo atto della discontinuità: la Presidenza Mansi.

Dopo l'approvazione del bilancio 2012 con una perdita di esercizio di 3,1 miliardi, nel settembre 2013 si decide di completare la cosiddetta discontinuità anche nella Fondazione Mps. Le istituzioni senesi optano per una figura esterna rispetto al contesto cittadino e territoriale. A Presiedere la Fondazione Monte dei Paschi viene chiamata Antonella Mansi, proveniente da Confindustria, che si trova una situazione economico-finanziaria e patrimoniale "si caratterizzava per una situazione di illiquidità prospettica; l'elevato livello di indebitamento finanziario di € mln. 350, garantito da pegno su tutte le azioni BMPS possedute, il mantenimento della concentrazione di circa l'80% del patrimonio della Fondazione nella Banca MPS, interessata da un difficile percorso di ristrutturazione"⁸⁷.

Due mesi dopo l'elezione di Mansi la Commissione Europea dà il suo bene placet al Piano di ristrutturazione deciso dal CdA della banca.

"La Commissione europea ha stabilito che il sostegno pubblico deciso in Italia per la ristrutturazione del gruppo Mps è in linea con le regole Ue sugli aiuti di Stato. La ricapitalizzazione da 3,9 miliardi attraverso i cosiddetti "Monti Bond" e le garanzie pubbliche da 13 miliardi assicurate dal sistema italiano di garanzia per le banche sono stati decisi in vista di impegni da parte della banca di raccogliere sul mercato almeno 2,5 miliardi e di riscattare l'intera quota di titoli pubblici entro 5 anni: la Commissione ha approvato le misure "per ragioni di stabilità finanziaria" ed è convinta che il piano assicuri la tenuta a lungo termine della banca, fornisca i fondi necessari per sostenere la ristrutturazione e riduca le distorsioni della concorrenza create dall'aiuto. "Il piano - ha commentato il vicepresidente della Commissione Joaquin Almunia, responsabile per la concorrenza - permetterà al Monte Paschi di tornare in attivo affrontando i problemi che hanno portato alle sue difficoltà. La nostra decisione dovrebbe assicurare che il capitale pubblico sia ripagato a beneficio dei contribuenti italiani" (Fonte AGI, 27 novembre 2013)

Il Piano di Ristrutturazione prevedeva una ricapitalizzazione di 3,9 miliardi tramite i Monti Bond, la chiusura di altre 150 filiali (oltre le 400 già chiuse), 8000 esuberi gestiti entro il 2017, la riduzione di 500 milioni del costo del personale.

La Fondazione Monte dei Paschi di Siena, a guida Mansi, chiede e ottiene il rinvio dell'aumento di capitale che arriverà nel frattempo alla cifra di 5 miliardi di euro. La Fondazione vi parteciperà insieme ai sudamericani Btg Pactual (2%), Fintech (4,5%) (con i quali la Fondazione MPS ha siglato un patto sindacale) e per circa il 15% del capitale Axa, Coop Centro Italia e Coofin. L'aumento di capitale servirà al rimborso di 3,9 miliardi di Monti Bond, interessi inclusi, e sarà di fatto eroso dal mercato finanziario. E' opportuno rimarcare come in otto mesi di gestione Mansi la Fondazione MPS è riuscita a ripianare i debiti, arrivare ad un patrimonio liquido di 450 milioni, in particolare diversificare gli investimenti e quindi diminuire il rischio, soprattutto in relazione al rapporto con la banca Monte dei Paschi di Siena. Le azioni MPS passarono dall'80,6% lasciato dalla gestione Mancini al 23,5% del patrimonio. Infine Mansi ottenne l'avvio di una serie di cause contro gli ex vertici della banca MPS e "le banche finanziatrici della Fondazione".

87 Risposte di Antonella Mansi alle domande della Commissione.

Principali risultati della presidenza Mansi.

La dott.ssa Mansi, pur non potendo partecipare alle audizioni della Commissione, si è comunque rivelata disponibile a rispondere alle domande scritte che le sono state fatte. Rispetto ai risultati ottenuti, ci sembra opportuno riportare quanto segue:

“le decisioni assunte dalla Deputazione Amministratrice, nel corso della mia presidenza di FMPS, hanno consentito di raggiungere i seguenti risultati:

- (a) di provvedere alla cessione della Partecipazione MPS a prezzo congruo (nelle condizioni di mercato), riducendola dal 33,5% al 2,5% circa, consentendo il salvataggio della Fondazione, grazie al rinvio di circa 6 mesi dell'esecuzione dell'aumento di capitale di BMPS;
- (b) di destinare innanzitutto il ricavato della vendita all'estinzione del debito finanziario verso le banche, pari a circa 340 milioni di Euro, con cancellazione del pegno sulle azioni BMPS dell'ente;
- (e) di disporre, con il saldo restante pari a oltre 500 milioni di Euro, di una liquidità sufficiente all'epoca a dare continuità alle attività istituzionali di FMPS e a mantenere la propria presenza sul Territorio (seppure in misura significativamente minore rispetto al passato);
- (d) di sindacare la quota azionaria residua in BMPS (pari a c.ca il 2,5%) in un patto parasociale con i nuovi soci BTG Pactual e Fintech che all'epoca era in grado di esprimere una maggioranza relativa, tale da poter consentire la nomina assembleare di soggetti designati dai soci sindacati - tra cui il presidente – negli organi sociali di BMPS e, conseguentemente, di mantenere un legame tra la stessa banca e il Territorio.”

1.8 LA QUESTIONE DEI CREDITI DETERIORATI

La questione dei crediti deteriorati è quella di maggiore attualità riguardo alla Banca Monte dei Paschi di Siena ed al suo destino. L'analisi della genesi dei 24 miliardi di euro di sofferenze non risulta affatto semplice, dato la difficoltà ad avere i dati necessari per conoscere i principali beneficiari.

Possiamo però affermare che a gravare sull'istituto senese siano state:

- ✓ Le condizioni fisiologiche legate alla crisi del mercato, all'eredità dell'acquisizione di Antonveneta ed alla natura di banca commerciale vicina al tessuto imprenditoriale delle PMI, le più esposte alla crisi;
- ✓ È innegabile che vi siano state numerose operazioni, tuttora al vaglio della magistratura, che hanno segnato una gestione del credito scriteriato dagli effetti devastanti, legate piuttosto a relazioni e a condizionamenti impropri.

Banca d'Italia ha recentemente ridefinito la classificazione delle attività deteriorate ovvero i cosiddetti “crediti deteriorati” (non performing loans, NPL) in linea con le disposizioni BCE sulla non performing exposure (NPE). Sono “attività finanziarie deteriorate” le attività per cassa (finanziamenti e titoli di debito) e “fuori bilancio” (garanzie rilasciate, impegni irrevocabili e revocabili a erogare fondi ecc..) verso debitori che ricadono nella categoria dei non performing come definita a livello internazionale. In parole semplici l'insieme della attività di credito realizzate da una banca sono fissate con i richiedenti sulla base di contratti. Sono “non performing” tutte quelle attività che non rispettano tali contratti, soprattutto in merito al rientro di denaro verso la banca che eroga il credito. La nuova tassonomia di Banca d'Italia presenta tre macro categorie di seguito spiegate in termini semplicistici per consentire ai lettori della relazione la massima comprensione:

- ✓ Sofferenze: attività (es. mutui) dove chi ha usufruito del credito non sta pagando la banca (ad esempio una serie di rate del mutuo) ma quest'ultima ritiene che la situazione possa rientrare senza contenzioso, cioè senza far causa al "ritardatario"
- ✓ Inadempienze probabili (ex incagli): attività (es. mutui) dove chi ha usufruito del credito non sta pagando la banca e questa ritiene che senza l'escussione della garanzia (ad esempio l'ipoteca sulla casa) o altre vie legali di recupero crediti le sia improbabile recuperare quanto dovuto.
- ✓ Esposizioni scadute deteriorate: attività (es. mutui) dove chi ha usufruito del credito non sta pagando entro i termini previsti dal contratto e sta per finire in una delle due categorie precedenti (sofferenze o inadempienze probabili).

Nel Bilancio individuale e consolidato 2015 di Banca Monte dei Paschi di Siena spa si può leggere quanto segue in relazione all'esposizione dell'istituto senese in tema di crediti deteriorati:

"Al 31 dicembre 2015 il Gruppo ha registrato un'esposizione netta in termini di crediti deteriorati pari a circa 24 mld di euro, in crescita del 4,4% sul 31 dicembre 2014 ma in flessione dell' 1% rispetto ai saldi registrati al 30 settembre 2015. All'interno dell'aggregato, nel trimestre diminuiscono del 24,5% le esposizioni scadute e sconfinanti deteriorate mentre aumentano le sofferenze (+2,7%) e le inadempienze probabili (+1,5%)."⁸⁸

Crediti verso Clientela secondo il grado di rischio												
Categoria di rischio - Valori netti (milioni di euro)	31/12/15	30/09/15	30/06/15	31/12/14	Inc. %				Var. Q/Q		Var. 31.12	
					31/12/15	30/09/15	30/06/15	31/12/14	Ass.	%	Ass.	%
A) Crediti deteriorati	24.154	24.387	23.699	23.143	21,7	21,7	20,2	19,3	-233	-1,0%	1.011	4,4%
a1) Sofferenze	9.733	9.473	9.048	8.445	8,7	8,4	7,7	7,1	260	2,7%	1.287	15,2%
a2) Inadempienze Probabili	12.325	12.139	12.037	11.644	11,1	10,8	10,2	9,7	186	1,5%	681	5,8%
a3) Esposizioni Scadute/sconfinanti deteriorate	2.096	2.774	2.614	3.053	1,9	2,5	2,2	2,6	-679	-24,5%	-958	-31,4%
B) Impieghi in bonis	87.213	88.126	93.737	96.533	78,3	78,3	79,8	80,7	-913	-1,0%	-9.320	-9,7%
Totale Crediti Clientela	111.366	112.513	117.436	119.676	100,0	100,0	100,0	100,0	-1.146	-1,0%	-8.310	-6,9%



(Fonte: Sole 24 Ore)

Nelle ultime settimane la situazione del Montepaschi si è nuovamente complicata a seguito di una lettera della Bce inviata alla vigilia del referendum sulla Brexit della Gran Bretagna e che, da quanto emerso dalla stampa, inviterebbe a smaltire almeno una decina di miliardi di euro di sofferenze, degli oltre 27 miliardi che ne frenano da anni il rilancio.

La reazione del titolo in Borsa è violenta, con l'azione della Banca senese che torna a toccare i minimi storici (vedi immagine accanto).

Il Monte dei Paschi di Siena, dal proprio sito, "comunica di aver ricevuto dalla Banca Centrale Europea una lettera con cui viene notificata l'intenzione di richiedere alla Banca il rispetto di determinati requisiti relativi, in particolare, ai crediti deteriorati. Tali requisiti sono indicati in una "bozza" di decisione, in merito alla quale è stata data la possibilità alla Banca di presentare le proprie argomentazioni a riguardo entro l'8 luglio 2016"⁸⁹.

⁸⁸ "Relazione e Bilancio consolidato del Gruppo Monte dei Paschi di Siena dell'esercizio 2015", pagine 52, reperibile su <https://www.mps.it/investors/investor-relations/bilanci-relazioni/BilanciOK/2015/BILANCIO%20CONSOLIDATO%202015.pdf>

⁸⁹ https://www.mps.it/media-and-news/comunicati/2016/Pagine/comunicato_stamp_a_20160704.aspx

I parametri, sarebbero “in linea con gli obiettivi di un programma di specifiche azioni, recentemente approvato dai competenti organi della Banca e contestualmente sottoposto alle valutazioni della BCE, finalizzato all’incremento dell’importo delle dismissioni di non performing loans già previsto nel piano industriale 2016/2018”⁹⁰.

Nella “bozza” di decisione viene anche richiesto di fornire alla BCE entro il prossimo 3 ottobre 2016 un piano che definisca quali misure possano essere adottate dalla Banca per ridurre il rapporto tra il totale dei non performing loans ed il totale dei crediti (NPL ratio) al 20% nel 2018. La Banca fa sapere di aver avviato immediatamente le interlocuzioni con la BCE al fine di “comprendere l’esatta portata di tutte le indicazioni contenute nella bozza di decisione e di presentare le proprie deduzioni al riguardo in vista della decisione finale, la cui emissione è prevista entro la fine del mese di luglio 2016”⁹¹.

Di fronte allo scenario sopra descritto, ora si impone una qualche soluzione di sistema di cui stanno discutendo da giorni esponenti del Governo italiano e della Ue. La dialettica è certamente complicata e sono la vaglia diverse soluzioni che puntano a mettere in salvo la Banca Monte dei Paschi di Siena.

Le sofferenze di MPS rispetto al quadro nazionale.

Da un recente studio del Centro studi “Orietta Gerra” della Uilca (federazioni lavoratori bancari della Uil) pubblicato su la Stampa⁹², emerge che sui 12 principali gruppi creditizi italiani pesa circa il 40% dei 360 miliardi di crediti deteriorati e ben il 75% delle sofferenze nette (65,9 miliardi su 87).

Su un totale di 1305 miliardi di euro di crediti netti in essere al 31 marzo scorso, i crediti deteriorati delle prime 12 banche italiane, dalle sofferenze sino ai finanziamenti scaduti, ammontano 143,9 miliardi (11,03% del totale). La metà di questa cifra (72,7 miliardi) fa capo ai due gruppi maggiori, Intesa e Unicredit. Ma mentre queste due banche, grazie ad un maggior equilibrio del rischio presentano una esposizione sotto la media (rispettivamente 9,2 e 7,9%), tutte le altre 10 insieme generano l’altra metà delle crediti deteriorati (che incidono per il 15,8%) pur erogando la metà del credito delle prime due (461,2 miliardi).

A far sballare questa media sono soprattutto 5 banche: il Montepaschi, che presenta una quota di crediti deteriorati del 21,2% (24,06 miliardi su un totale di 113,5), quindi Veneto banca (4,9 miliardi pari al 22,5%), Banca Carige (18,9%), Credito Valtellinese (17,9) e Banco Popolare (17,4). La media dell’intero sistema bancario è pari al 16,8% contro il 5,8% di media europea, segno di una particolare sofferenza del sistema bancario italiano.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² “Mps, Veneto Banca, Carige e Creval: ecco gli istituti schiacciati dalle sofferenze” di Paolo Baroni, su la Stampa, 10 luglio 2016.

I prestiti in difficoltà Dati in milioni di euro 31/03/2016	Crediti netti	di cui deteriorati	Sofferenze nette	Differenza patrimonio/sofferenza
INTESA <small>SNIPAOLO</small>	361.035	33.082	15.123	35.155
UniCredit	483.280	38.142	20.169	30.262
MONTE DEI PASCHI DI SIENA <small>BANCA DEL 1828</small>	113.543	24.068	10.184	509
BANCO POPOLARE <small>GRUPPO BANCARIO</small>	78.155	13.614	6.080	1.978
UBI <small>Banca</small>	84.073	9.672	4.347	5.572
BANCA CARIGE <small>Cassa di Risparmio di Genova e Imperia</small>	20.721	3.911	1.380	1.042
Banca popolare dell'Emilia Romagna	44.048	6.389	3.046	2.025
CREDEM <small>CREDITO EMILIANO</small>	21.642	809	367	2.113
BPM <small>BANCA POPOLARE DI MILANO</small>	34.182	3.617	1.544	3.150
Credito Valtellinese	18.935	3.392	1.238	939
VENETO BANCA	22.010	4.948	1.722	359
Banca Popolare di Sondrio	23.962	2.339	719	1.848
TOTALE	1.305.585	143.983	65.919	83.934

centimetri
LA STAMPA

Fonte:
Centro Studi
Orietta Guerra

La prima trimestrale di Monte dei Paschi di Siena al 31 marzo 2016 fa registrare “un’esposizione netta in termini di crediti deteriorati pari a circa 24 mld di euro, con dinamica in riduzione rispetto al 31 dicembre 2015 (-85 mln di euro)”⁹³. Mentre i crediti deteriorati lordi risultata pari a 47 mld di euro, “con una crescita nel trimestre pari a circa 377 mln di euro, inferiore del 70 % rispetto a quella del primo trimestre 2015 e sui livelli più bassi registrati negli ultimi due anni (escludendo gli impatti delle cessioni di crediti deteriorati). Al 31 marzo 2016, la percentuale di copertura dei crediti deteriorati si è attestata al 49,0% in crescita di 59 p.b. rispetto al 31 dicembre 2015”⁹⁴.

L’origine dei crediti deteriorati.

Rispetto alla natura ed alla composizione dei 24 miliardi di crediti deteriorati, è opportuno ospitare l’intervenuto lo stesso amministratore delegato Fabrizio Viola, nell’ultima Assemblea Ordinaria dei soci della Banca, lo scorso aprile, precisando che:

“Quanto alla domanda in merito alla distribuzione tra crediti in sofferenza erogati a grandi imprenditori o a famiglie e PMI, ho a disposizione una prima ripartizione da approfondire che mi dice che il 20% del lordo di bilancio è ad oggi per posizioni con esposizione fino a 250.000 euro e l’80% del lordo di bilancio è per posizioni con esposizione maggiore di 250.000 euro. Devo dire che questo è un livello che probabilmente dice poco o non dice abbastanza, perché dai 250.000 euro in su c’è il mondo: ci sono i grandi gruppi, ci sono le PMI”⁹⁵.

Una recente analisi dei dati pubblicata dal Corriere della Sera (Immagine sotto, Fonte: Credit Suisse, Eba) sembra confermare alcuni degli elementi di analisi sopra esposti:

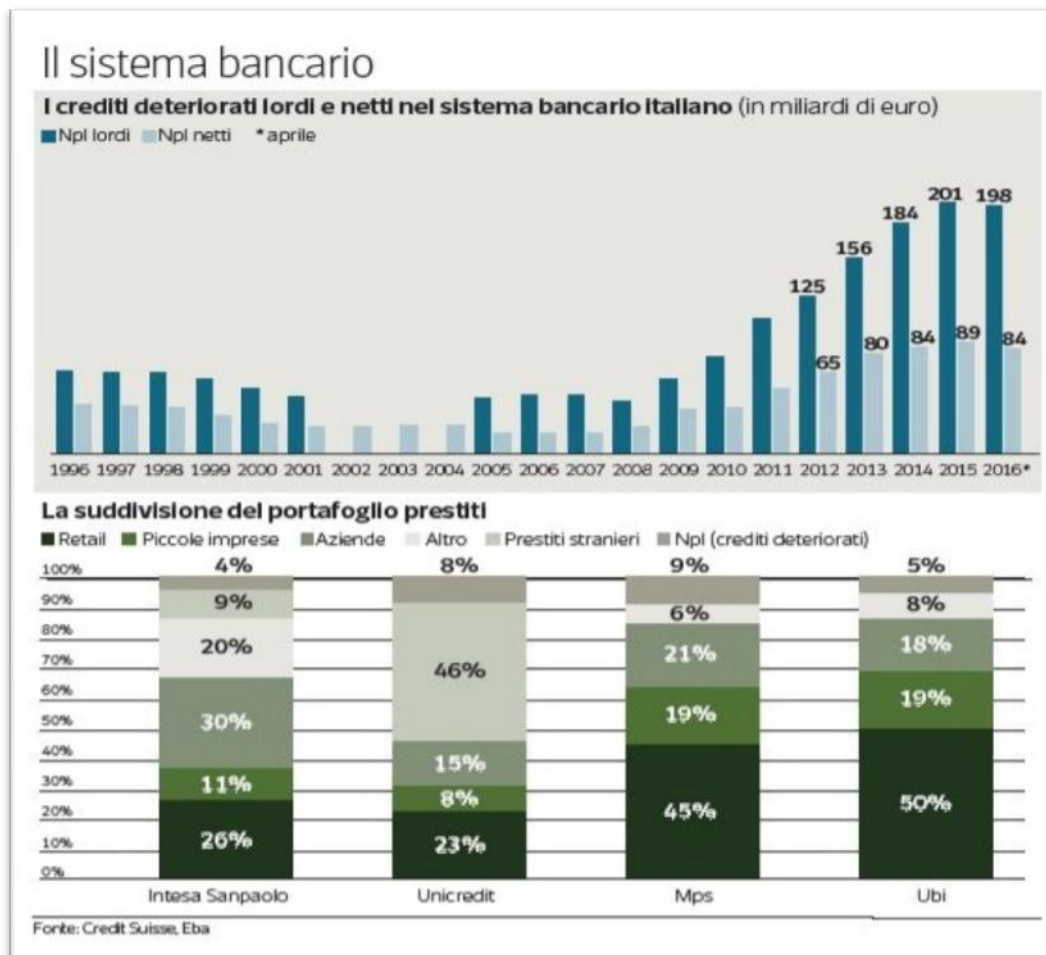
- ✓ la natura di MPS come banca di origine commerciale, visto una suddivisione del portafoglio dei prestiti fortemente orientato verso il retail (45%) e piccole imprese (19%);

⁹³ Relazione primo trimestre 2016 su <https://www.mps.it/investors/investor-relations/bilanci-relazioni/Pagine/default.aspx>

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Risposta dell’amministratore delegato Fabrizio Viola durante l’Assemblea Ordinaria dei soci della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. tenutasi in Siena il giorno 14 aprile 2016, reperibile su <https://www.mps.it/investors/corporate-governance/assemblee-cda/Assemblea%20del%2015%20aprile%202016/Verbale.pdf>

- ✓ un andamento generale dei crediti deteriorati del sistema bancario italiano che aumenta in modo sistemico a partire dal 2010/2011, anni in cui la crisi finanziaria si accentua anche nei mercati europei e si trasforma in crisi produttiva ed economica.



Nei lavori della Commissione più volte è stato toccato il tema delle politiche di accesso al credito da parte di MPS e di come si sia prodotto un volume di crediti deteriorati che, in rapporto al patrimonio, assegna oggi ad MPS indici superiori alla media degli altri istituti italiani.

Da molti degli interlocutori auditi sono spesso stati citati episodi oggetto di attenzione da parte della magistratura o di inchieste a mezzo stampa come il caso del pastificio Amato o di Sorghena, che sarebbero ritenuti da alcuni all'origine di questa situazione:

"Uno dei problemi più grossi del Monte dei Paschi sono i crediti deteriorati, come ben saprete, cioè 45 miliardi di soldi dati a chissà chi senza le garanzie. Io anche qui c'ho una relazione di un amico che fa un quadro preciso, che questi crediti sono passati da 4 miliardi nel 2007 ai 45 di ora, insomma, con l'eredità Antonveneta, fra cui ci sono quelli di Sorghena di De Benedetti, del pastificio Amato..." (Audizione Romolo Semplici)

"C'era un debito di Sorghena, società del gruppo De Benedetti e io vengo a sapere che Sorghena aveva avuto un Miliardo e 800 milioni di finanziamento e che il Monte dei Paschi aveva partecipato a questo uno e otto con 600 milioni, tutte le altre (banche ndr) si sono divise poche lire, poche decine di milioni in varie banche, ma il Monte 600 milioni. (...) Il Monte dei Paschi nelle condizioni di illiquidità terrificanti, con la necessità di fare aumenti di capitale per miliardi in continuazione, con 200 milioni del suo credito ha comprato azioni Sorghena, capito? E' diventato socio della Sorghena e 400 milioni per toglierli dagli occhi li hanno rinvitati alle calende greche"(Audizione Paolo Emilio Falaschi)

Le operazioni principali sotto accusa, qualora confermate dalle sentenze della magistratura, risulterebbero un grave danno arrecato alla Banca da parte dei possibili responsabili. E' comunque opportuno chiarire che tali operazioni, almeno quelle note, non avrebbero le dimensioni quantitative tali da poter essere considerate la causa principale dei numeri sopra richiamati.

Ad esempio, se prendiamo il caso legato al fallimento del Pastificio Amato (rispetto al quale sono stati rinviati a giudizio per concorso in bancarotta fraudolenta l'ex Presidente della Commissione Finanze della Camera Paolo del Mese - Udeur - l'ex onorevole PD Franco Ceccuzzi, l'ex presidente di Mps Giuseppe Mussari ed undici componenti del consiglio di amministrazione della Banca della Campania) emerge dalla tesi dei pm che i vertici di Mps avrebbero acconsentito a finanziare con 17 milioni di euro l'azienda Amato, malgrado si trovasse in una difficile situazione economica, procurando così un ulteriore danno ai creditori⁹⁶. Rimanendo in un'analisi meramente quantitativa, anche qualora si definisse illecito l'intervento della Banca MPS, siamo di fronte a 17 milioni di euro rispetto ai 24 miliardi di crediti deteriorati.

E' quindi possibile ipotizzare che questi episodi, ancorché controversi ed oggetto come ricordato di inchieste, abbiano sì potuto concorrere ad aumentare la dimensione dei crediti deteriorati, ma almeno rimanendo ai dati in possesso da questa Commissione, non in maniera decisiva tale da poter giustificare l'ammontare delle sofferenze MPS.

In conclusione, questa Commissione non ha avuto la possibilità di esaminare in modo approfondito la composizione delle sofferenze di Banca Mps. E' evidente rintracciare una componente, indefinita dal punto di vista quantitativo, di "credito facile" legata a specifiche vicende sotto il vaglio della magistratura e più in generale legate alla natura di banca sistemica.

Rispetto questo punto, di recente il Governatore della Regione Toscana, Enrico Rossi, è intervenuto sui social network richiedendo che venissero resi i nomi dei primi cento grandi beneficiari di questi crediti inesigibili per capire meglio l'intreccio politico e affaristico che ha attraversato il Monte dei Paschi durante la gestione Mussari, rivendicando il diritto dei cittadini di conoscere questa parte della recente storia di Banca Monte dei Paschi.

Se la Commissione non può che condividere questo auspicio, per quanto riguarda, invece, un'ipotesi sull'aspetto meramente quantitativo, riteniamo plausibile che siano essenzialmente due i fattori determinanti della genesi di tali risultati economici:

- ✓ le conseguenze delle operazioni di acquisizione bancarie (Antonveneta, in particolare, anche per il carico di crediti deteriorati che avrebbe portato "in dote" a MPS) e tutto ciò connesso ad operazioni derivate che, sommate agli effetti della crisi, hanno inciso sul patrimonio dell'istituto bancario senese;
- ✓ l'origine storica di banca commerciale vicina al tessuto produttivo, non solo toscano, delle piccole e medie imprese, le prime ad aver sofferto della crisi economica degli ultimi dieci anni, con effetti conseguenti anche sul credito. In questo caso, sarebbe da interrogarsi sul funzionamento dei vari livelli di controllo interno, sulle autonomie concesse alle singole aree

⁹⁶Mps, dall'interrogatorio dell'ex sindaco di Siena Franco Ceccuzzi l'intreccio con l'inchiesta sul crac del pastificio Amato" di Camilla Conti, su L'Huffington Post, 13 agosto 2013; e www.ilfattoquotidiano.it/2015/01/21/crac-pastificio-amato-chiesto-rinvio-giudizio-per-lex-mps-giuseppe-mussari/1358412/

territoriali e alle unità funzionali della banca, il ruolo del Cda, i criteri seguiti per determinare gli impieghi senza merito creditizio perpetrati per molto tempo e quale profondità. Questi interrogativi si rafforzano considerando il fatto che, in tutto questo periodo, all'attività di revisione contabile che è propria di ogni banca, MPS ha visto frequenti ispezioni di vigilanza ad attenzionare le proprie attività.

1.9 BANCA E FONDAZIONE OGGI

La crisi profonda della Banca Monte dei Paschi ha decisamente segnato lo stato patrimoniale, le performance e la reputazione dell'istituto senese, sebbene rimanga ancora oggi uno dei principali gruppi bancari italiani per numero di filiali.

Al 31 marzo 2016 Banca Monte dei Paschi di Siena registra 26.681 dipendenti ed una rete commerciale in Italia pari a 2.132 filiali.

Se si analizzano gli ultimi dati ufficiali della banca, ovvero la prima trimestrale 2016 e l'approvazione del bilancio 2015, è possibile intravedere alcuni timidi segnali di miglioramento, certamente ancora insufficienti a recuperare quanto perduto negli ultimi, drammatici, anni. A partire dall'incidenza dei crediti deteriorati in rapporto al patrimonio.

L'Assemblea di Banca Monte dei Paschi di Siena, con il voto favorevole del 99,99% dei presenti ha approvato il 14 aprile, il Bilancio d'esercizio 2015 che segna un ritorno all'utile. Secondo quanto comunicato dalla Banca⁹⁷, il bilancio 2015 si chiude con un utile netto di esercizio individuale della Capogruppo pari a 416.632.656 euro. La contabilizzazione a "saldi chiusi" dell'operazione "Alexandria" ha comportato la rettifica dei saldi dell'esercizio precedente in conformità alle disposizioni dello IAS 8 (Principi contabili, cambiamenti nelle stime contabili ed errori), con effetti negativi imputati a patrimonio netto per 619.232.917 euro, cui si aggiungono i costi sostenuti nel 2015 per l'aumento di capitale per 88.769.839 euro, anch'essi imputati direttamente a patrimonio netto. Al 31 dicembre 2015 risultano, quindi, complessivamente riserve negative per un importo di 708.002.756 euro. L'Assemblea ha deliberato di coprire tale importo per complessivi 470.640.191 euro, mediante l'utilizzo dell'utile netto di esercizio e di riserve disponibili. A seguito di tale copertura parziale la riserva negativa residua sarà pari a 237.362.565 euro.

Più di recente, lo scorso 5 maggio, il Consiglio di Amministrazione di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. ha esaminato ed approvato i risultati al 31 marzo 2016 della prima trimestrale dell'anno. I dati contengono alcuni elementi positivi⁹⁸. L'utile netto di periodo pari a 93 milioni di euro, sostenuto anche dalla riduzione del costo del credito. Il risultato operativo lordo è pari a 541 milioni di euro, con crescita del margine di interesse (+1,3% rispetto al quarto trimestre 2015) e delle commissioni (+1,2%), riduzione degli oneri operativi (-2,5%). L'istituto ha parlato di un miglioramento della qualità del

⁹⁷ https://www.mps.it/media-and-news/comunicati/2016/Pagine/comunicato_stampa_20160414.aspx

⁹⁸ https://www.mps.it/media-and-news/comunicati/2016/Pagine/comunicato_stampa_20160505.aspx

credito: rettifiche su crediti a 346 milioni di euro, in calo del 40% rispetto al quarto trimestre 2015 e con il valore più basso degli ultimi 4 anni, così come una lieve riduzione dei crediti deteriorati netti (-0,4% rispetto al trimestre precedente) e incremento del coverage al 49% (+59 p.b.). La raccolta diretta è risultata pari a 120 miliardi di euro (+0,2% rispetto a dicembre 2015) con aumento dei pronti contro termine che compensa la riduzione delle altre forme tecniche. Il comunicato della banca si chiude con l'affermazione di conservare una solida posizione patrimoniale con l'indice di Common Equity Tier 1⁹⁹ transitional all'11,7%.

Le recenti vicende legate ai crediti deteriorati, come ampiamente descritte nel paragrafo precedente, costituiscono tuttavia un nuovo spartiacque per il futuro della Banca Monte dei Paschi di Siena, tornata nuovamente sotto attenzione.

Per quanto riguarda la Fondazione Monte dei Paschi di Siena la Commissione ha avuto la possibilità di poter interloquire direttamente con Marcello Clarich, Presidente della Fondazione Monte dei Paschi da metà agosto 2014 e con Davide Usai, Direttore generale della Fondazione con presa di servizio primo settembre 2015. A questa audizione si aggiungono le risposte inviate dall'ex Presidente Antonella Mansi.

Secondo l'ultimo bilancio approvato lo scorso aprile¹⁰⁰, la Fondazione Mps avrebbe dimezzato il rosso e chiuso il bilancio 2015 con un disavanzo di circa 15 milioni di euro, rispetto ai 30 milioni dell'anno precedente.

Dal comunicato dell'ente risulta che:

- ✓ “Il 2015 è stato un anno di profondi processi di ristrutturazione interna che hanno riguardato principalmente l'evoluzione del modello organizzativo con particolare riferimento all'attività istituzionale, alla comunicazione e trasparenza nei confronti della comunità di riferimento.
- ✓ Dopo cinque anni di blocco, ripresa graduale delle erogazioni attraverso l'emanazione di bandi innovativi sul territorio.
- ✓ Ulteriori rettifiche di valore di alcune poste dell'attivo ed in particolare della partecipazione in Banca Mps.
- ✓ Risultato economico condizionato dalla forte volatilità dei mercati con un attivo che presenta comunque un notevole grado di liquidità.
- ✓ Importante trend di riduzione dei costi operativi.”¹⁰¹

Il patrimonio netto contabile attuale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena si attesta attorno ai 500 milioni di euro nel 2015, mentre soltanto circa 4 anni fa si aggirava intorno ai 5 miliardi di Euro, un dato che rende la dimensione di un depauperamento di oltre 4 miliardi in soli 5 anni¹⁰².

Rispetto ad una fase in cui la percentuale delle azioni della Banca MPS costituivano la maggioranza assoluta del patrimonio, adesso la partecipazione pesa intorno al 6% di questa cifra, frutto di una

⁹⁹ Capitale primario di classe 1 utilizzato come misura di solidità delle banche.

¹⁰⁰ Per una rapida sintesi è possibile consultare il Comunicato della Fondazione Mps <http://www.fondazionemps.it/ita/esercizio-2015-conclusa-lattivitadi-riorganizzazione-dellente-3/>

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Audizione di Marcello Clarich del 27 gennaio 2016.

diversificazione delle attività avviata sotto la Presidenza Mansi. Mentre la parte restante è costituito da liquidità, da investimenti, da altre partecipazioni nonché le collezioni d'arte sono all'interno del patrimonio immobiliare della Fondazione¹⁰³.

Alla Commissione restano dubbi circa l'opportunità della Fondazione MPS di partecipare nuovamente all'aumento di capitale del 2015, come verranno espressi nel paragrafo 2.3 sul management.

Il nuovo ruolo della Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

Nell'ultimo anno la Fondazione è tornata alle erogazioni, ma con un impianto ed un impatto decisamente diversi rispetto al passato, sia negli importi (si parla di 2 milioni di euro per il 2016, dopo che per due anni sono stati ferme le erogazioni) che nella visione strategica che ha intenzione di assumere la Fondazione Mps. Secondo quanto riportato dagli attuali vertici della Fondazione Mps è sempre condiviso l'obiettivo di portare avanti un confronto aperto, costante, continuo con tutte le istituzioni, che è proprio della natura stessa dell'ente, ma viene respinta l'esistenza di interferenze esterne sulle decisioni strategiche.

A tale riguardo, ha dichiarato il dott.Usai: “(...) quello che ci chiedono le istituzioni, ma le associazioni di categoria, di volontariato è di farci promotori di una visione strategica di sviluppo del territorio, questo è il nuovo ruolo che viene richiesto alla Fondazione, per cui se prima in passato la Fondazione probabilmente veniva vista non solo dai partiti, ma da tutte le istituzioni, da tutti i soggetti, da tutti i riferimenti, come un ente meramente erogatore, oggi siamo cercando di educare i nostri referenti a pensare in maniera strategica e dove la Fondazione interviene a coprire magari un pezzo di progetto che però deve essere autonomo, deve avere una prospettiva di autosostenibilità e di inclusione di più soggetti sul territorio”¹⁰⁴.

Azioni di responsabilità.

La Presidenza Mansi ha dato il via ad una serie di azioni legali volte all'accertamento delle responsabilità rispetto ai precedenti amministratori della Fondazione Mps ed altri soggetti sulle operazioni fatte in passato, rispetto ai presunti danni provocati al patrimonio della Fondazione Mps.

Altre azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori della Banca ed altri soggetti erano state già avviate anche dal vecchio management della Fondazione, in appoggio a quelle avanzate dalla Banca nella fase Profumo-Viola (dalle quali è emersa la condanna del Tribunale di Firenze a Vigni per un risarcimento danni alla Fondazione Mps di 242 milioni).

Il complesso di tali iniziative è coerente con gli orientamenti politici maturati nelle istituzioni locali in quella fase. Ad esempio, nell'aprile 2013 in consiglio provinciale si approva: *"Al fine di tutelare il patrimonio la Fondazione Mps deve mettere in campo ogni azione in suo potere con valenza passata, presente e futura compresa l'analisi di tutti gli eventuali profili di responsabilità dei soggetti interessati"*.¹⁰⁵.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Audizione di Davide Usai del 27 gennaio 2016.

¹⁰⁵ Delibera del Consiglio Provinciale di Siena n.26/2013 del 16 aprile 2013.

Come confermato dal dott.Usai, la Fondazione MPS si è costituita nel tempo parte civile nel processo penale nei confronti di una serie di parti. Usai ha ricordato alla Commissione le principali cause in sede civile, che riguardano gli advisor per gli aumenti di capitale 2008/2011. Per advisor, secondo Usai sono intesi “i precedenti management, sia Deputazione generale che la Deputazione amministratrice”¹⁰⁶. La Fondazione si è attivata anche per quanto riguarda la questione dei derivati (Alexandria), quindi nei confronti anche di Nomura e Deutsche Bank. Per quanto riguarda le cause relative agli aumenti di capitale 2008/2011 si tratterebbe di cause con un importo complessivo piuttosto rilevante, e si troverebbero ad uno stadio processuale iniziale.

Per quanto riguarda la Banca MPS, è utile riportare in sintesi quanto avvenuto nell’ultima assemblea dei soci, ovvero le risposte dell’ad Fabrizio Viola alle accuse poste da alcuni soci, quali ad esempio Romolo Semplici, soggetto ascoltato anche da questa Commissione, di non aver sufficientemente posto in essere azioni volte a tutelare i propri interessi.

In quella sede Viola afferma: *"l'operato della Banca, e in particolare del nuovo management, fino ad oggi non ha subito alcuna censura, né di carattere civile, amministrativo, né tantomeno penale da parte di nessuna delle Autorità a vario titolo intervenute nella valutazione dell'operazione. L'auspicio è che sia così anche per il futuro"*¹⁰⁷.

E ancora: *" non mi sento di dire che in questi anni la Banca sia stata inattiva nelle azioni di responsabilità (...) Di azioni temerarie non ne abbiamo fatte, ma non siamo stati certamente inattivi. Ricorderete che abbiamo fatto azioni contro Deutsche Bank e Nomura, che poi abbiamo transatto; contro Mussari e Vigni, e ricordo che quest'ultimo è stato condannato recentemente dal Tribunale di Firenze a un risarcimento danni di 242 milioni, mentre l'azione nei confronti di Mussari continua ed è anch'essa a sentenza. Dopodiché ci siamo costituiti parte civile nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti penali in cui la Banca è parte lesa. A questo riguardo vorrei ricordare al socio Semplici che, per quanto attiene le autorità di vigilanza, al momento, in tutti i procedimenti, quest'ultime sono state individuate dalla Magistratura procedente quali parti lese"*¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷Verbale Assemblea Ordinaria dei dei soci della Banca MPS del 14 aprile 2016.

¹⁰⁸Ibid.

2. IL CONTESTO DEL DISSESTO DI MPS

La Commissione ritiene che le origini del dissesto di Monte dei Paschi di Siena siano riferite ad una pluralità di fattori. Tra questi la Commissione ritiene di aver identificato i seguenti come principali:

- ✓ • Contesto senese;
- ✓ • Groviglio armonioso;
- ✓ • Management;
- ✓ • Contesto sovranazionale;
- ✓ • Organismi di controllo nazionali e sovranazionali.

A ciascuno di questi sarà dedicato un paragrafo nel presente capitolo. In premessa tuttavia la Commissione ritiene opportuno definire nell'influenza della politica verso l'Istituto senese un elemento di trasversalità che ha contribuito a ciascuno di tali "origini del dissesto".

2.1 IL CONTESTO SENESE

Il primo elemento utile ai fini della comprensione della vicenda legata al Monte dei Paschi di Siena è il forte legame della Banca con il proprio territorio di origine, così peculiare da apparire anomalo nel contesto italiano.

Come detto più volte, la cosiddetta senesità rappresenta un elemento costitutivo e diffuso del contesto socio-culturale di Siena. Una componente spesso rivendicata da una parte dei soggetti auditati come elemento fondativo delle fortune dell'istituto bancario nei secoli scorsi: il Monte dei Paschi come "la diciottesima contrada di Siena"¹⁰⁹. Come ricordato nel primo capitolo di ricostruzione storica, il richiamo del radicamento territoriale nello statuto della Fondazione Monte dei Paschi, e dall'altra parte, il richiamo della Banca nello Statuto del Comune, sono solo due esempi paradigmatici di come questo complesso concetto di senesità si intersechi con l'essenza stessa del Monte dei Paschi di Siena.

In estrema sintesi, questo legame con il territorio sembra essersi manifestato attraverso tre aspetti principali:

1. **Controllo delle istituzioni rispetto alla governance della Banca:** l'elemento della senesità della Banca sopravvive nel passaggio da istituto di diritto pubblico a società per azioni, dove il ruolo delle istituzioni locali viene addirittura rafforzato nella nomina dei membri della deputazione generale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, dove il Comune di Siena riesce ad esprimere la metà dei deputati (8 su 16), risultando determinante per la nomina del Presidente della Fondazione;
2. **Maggioranza assoluta della Banca:** il mantenimento del 51% delle quote della banca è l'altro assioma che ha tranquillizzato l'opinione pubblica senese rispetto alla riforma Amato/Ciampi, decisamente osteggiata dall'ambiente senese. Questo necessità di mantenere la maggioranza assoluta della banca, può essere, oggi, considerato uno degli elementi di rigidità che ha avuto un ruolo non positivo nelle decisioni che hanno caratterizzato gli anni della crescita di MPS come soggetto aggregante;
3. **Ruolo della Fondazione come protagonista della crescita del territorio:** i dati riportati nel paragrafo 1.2, ovvero quelli attinenti alla erogazioni sostenute negli anni dalla Fondazione MPS hanno garantito alla provincia di Siena di assumere degli indicatori socio-economici di eccellenza nazionale. E non è un caso che l'articolo del Sole 24 Ore dell'epoca che incorona Siena prima in Italia (è il 2006)¹¹⁰ per quanto riguarda la qualità della vita nelle città italiane inizi

¹⁰⁹"I senesi non si fidavano a perdere il controllo della Fondazione, non si fidavano e avevano parecchia ragione, come vede, perché quando siamo arrivati che invece è successo quello che è successo, guardi che po' po' di disastro è stato provocato!". (Avvocato P.E.Falaschi)

"Il Monte dei Paschi è diventato grande per l'amore che gli hanno portato i senesi (...) una costruzione che secondo me meritava di essere studiata a livello mondiale, una banca come Monte dei Paschi non può stare a Siena, se c'era è perché c'era un motivo straordinario (...) la storia del Monte dei Paschi è proprio stata questa, tolti i senesi dalla banca... (...) era la diciottesima contrada di Siena". (M.Aurigi)

¹¹⁰"Siena prima in qualità della vita" sul sole 24 Ore del 18 dicembre 2006, reperibile su http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/Economia%20e%20Lavoro/2006/12/qualita_vita2006_181206.shtml?uuid=6bdc67a4-8e72-11db-

proprio con una citazione della Fondazione MPS. Vi è una fase che non può essere trascurata, che ha creato benessere, crescita e ricchezza per la città di Siena per la sua provincia.

Se proviamo a trarre indicazioni più generali dalla peculiare conformazione della governance del Monte dei Paschi di Siena ed il suo rapporto con il territorio, la politica e le istituzioni, almeno per quanto emerso dai lavori di questa Commissione, ci troviamo di fronte ad alcuni contributi a nostro avviso utili per comprendere il peso che il contesto in cui vengono prese determinate scelte determinanti per il futuro di Banca e Fondazione Monte dei Paschi di Siena: eccessivo localismo dei vertici che è stato efficacemente definita “autarchia dirigenziale” (cit.Ferrarese); assuefazione del contesto socio-politico di riferimento provocata dalle erogazioni della Fondazione Monte dei Paschi che hanno provocato, oltre che crescita, un circolo vizioso circa l’impatto di tali risorse rispetto alle politiche pubbliche degli enti locali senesi; un tentativo di conservazione dello status quo, almeno fino alla fase della cosiddetta fase della “discontinuità” a cavallo del 2011 e del 2012.

In merito alla qualità ed alla selezione della dirigenza senese Alberto Ferrarese, giornalista dell'agenzia di stampa Asca e coautore del libro inchiesta “Il codice Salimbeni” ha constatato come i top manager per una lunga fase venissero tutti da Siena o comunque fossero senesi di adozione (Mussari) e che non sempre questi avessero competenze bancarie specifiche. A tal riguardo è curioso l’aneddoto di un libro scritto da Mussari assieme ad altri sui derivati in cui, sostanzialmente il Presidente di Banca Mps fece un’introduzione politica in cui dichiarava di non conoscere bene l’argomento. Ferrarese arriva a definire la governance del Mps un tentativo di autarchia dirigenziale che probabilmente, a suo avviso, ha finito per limitare le possibilità di tenuta della banca stessa¹¹¹.

Da annotare che nel 2006, ad esempio, si aprì una discussione sull’introduzione di un amministratore delegato preso dal mercato. Tale riforma della governance non passò per l’opposizione delle componenti conservatrici e corporative presenti trasversalmente nella città .

Anche Barzanti ha dedicato un passaggio della sua audizione a tale aspetto: *“il ceto dirigente non era all’altezza della nuova sfida (...) si cambia tutto, ma non si cambia niente, perché cambiare in Spa significava che anche il ceto dirigente a livello apicale nelle sedi del Consiglio della deputazione, ma anche a livello tecnico doveva essere attrezzato per affrontare quest’ottica radicalmente nuova”*.

Rispetto alle erogazioni è facile desumere di come una Fondazione bancaria in grado di elargire quasi due miliardi in pochi anni fosse un elemento di sviluppo del territorio imprescindibile, che finiva per creare un notevole consenso attorno al suo ruolo ed alla sua attività. Negli anni di maggiori erogazioni la Fondazione Mps arrivava ad erogare fino a 236 milioni del territorio, ed in particolare sulla città di Siena. Secondo alcuni valevano circa il 4% di Pil di Siena. E’ facile ipotizzare, come ci confermano molti auditi tra cui Ferrarese, che fosse difficile criticare un sistema che garantiva tali livelli di benessere e che consentiva ad una piccola città al di sopra delle proprie possibilità. Difficile, insomma, che qualcuno si mettesse a dire in questa situazione che la banca fosse mal gestita¹¹².

Un altro degli auditi della Commissione, l’attuale sindaco Valentini, sintetizza il mix letale tra impreparazione dei dirigenti ed il ruolo centrale della Fondazione e della Banca nel territorio di Siena vedendo un tratto di presunzione in chi guidava la banca, e cecità di chi stava all’esterno, questi ultimi

¹¹¹Audizione di Alberto Ferrarese del 4 aprile 2016.

¹¹²Ibid.

accontentati da potere e risorse che venivano distribuite, compresi i più di 200 incarichi che ruotavano attorno al sistema Monte dei Paschi e Fondazione. In sostanza, denuncia l'attuale sindaco, gli utili che venivano erogati tappavano bocca a chiudevano gli occhi a molti¹¹³.

La difesa del 51%.

Più complesso e per certi aspetti decisivo, il terzo elemento, ovvero la difesa del 51%, particolarmente sentito dalla città di Siena. Molti interlocutori (Barzanti ha anche lasciato della documentazione a disposizione di questa Commissione) hanno ricordato di come nella campagna elettorale delle amministrative del 2011 praticamente tutti candidati a sindaco delle principali forze politiche, da Ceccuzzi (Centrosinistra) a Nannini (centrodestra) a Laura Vigni (Sinistra per Siena) avessero un esplicito riferimento nel proprio programma elettorale della difesa del 51% delle quote della Fondazione nella Banca MPS. Questo per sottolineare non soltanto una sensibilità trasversale alle forze politiche rispetto al tema, quanto piuttosto l'enorme rilevanza che il tema del 51% rappresentava per la cittadinanza stessa.

E' altresì interessante notare come per alcuni interlocutori tale dato (51%) avesse invece un valore più simbolico che sostanziale. Secondo quanto analizzato dal giornalista e scrittore Pino Mencaroni, emerge un braccio di ferro tra Banca d'Italia - che esercita una pressione costante affinché MPS migliori la qualità del capitale - e la Banca senese che si oppone per difendere il controllo "senese" della Banca. In realtà, afferma Mencaroni, a controllare le decisioni della Banca Mps non era necessario il 51%, dato che lo Statuto dell'epoca prevedeva che tranne la Fondazione gli altri azionisti non potevano esprimere più del 4% dei diritti di voto in assemblea (come ricostruito in precedenza). In sostanza era necessario controllare il 33,1% in modo tale da controllare l'assemblea straordinaria e che non venisse di modificare l'articolo dello Statuto che consentiva alla Fondazione Mps di essere l'azionista prevalente. Insomma, il tema del 51%, secondo alcuni, era più simbolico che sostanziale¹¹⁴.

In merito alle conseguenze della difesa del 51% è interessante riportare la sintesi efficace compiuta da un analista economico come il prof. Messori " (...) *ricapitalizzare significava o far scendere la Fondazione di quota proprietaria, perdendo la maggioranza assoluta, o chiedere alla Fondazione un forte sforzo finanziario (...). E questa è la condanna della Fondazione, che, invece di fare un passo indietro, s'indebita per mantenere la maggioranza assoluta. Oramai la palla di neve è diventata una valanga*".¹¹⁵

Se si può, quindi, discutere sulla necessità o meno di mantenere il 51% per mantenere il controllo della Banca, quel che è certo è che questo principio ha finito per esporre la Fondazione ad una serie di ingenti indebitamenti per sostenere gli aumenti di capitale della Banca che, complice l'andamento della Banca, hanno finito per compromettere il patrimonio della Fondazione. Proprio sul 51% uno dei principali protagonisti di quegli anni, l'ex Presidente della Fondazione Mps Gabriello Mancini ha affermato, non senza qualche ragione che "A quel valore l'intera comunità senese, cittadina e provinciale, attribuivano una valenza strategica. Il dibattito pubblico è stato falsato. Si è cercato di strumentalizzare quello che è

¹¹³Audizione di Bruno Valentini del 24 marzo 2016.

¹¹⁴Audizione di Pino Mencaroni.

¹¹⁵"Mps, Messori: Bankitalia ha fatto il suo dovere", intervista al prof. Marcello Messori rilasciata su Rassegna Sindacale (n.6/14 febbraio 2013) www.rassegna.it/articoli/mps-messori-bankitalia-ha-fatto-il-suo-dovere

avvenuto in fondazione, cercando di polemizzare quando invece andrebbe considerato che il dibattito pubblico è stato influenzato dalla campagna elettorale, prima nazionale, poi più locale. Si è mirato a fare propaganda. Tengo in cassaforte i programmi elettorali del 2011"¹¹⁶.

In ogni caso, la strenua difesa del 51% ha dovuto mostrare il passo ad altre scelte per mettere in salvaguardia quello che rimaneva della Fondazione. Alla fine si è arrivati a quello che Barzanti ha definito con una battuta un po' amara un palindromo con la virgola: "(...) *questo largo consenso a tenersi aggrappati a questo 51; io un articolo un po' ironico – troppo, forse – ho scritto che dal 51 siamo passati al palindromo con la virgola, all'1,5, perché ora il numero si è rovesciato e poi c'è stata di mezzo la virgola*"¹¹⁷.

2.2 “GROVIGLIO ARMONIOSO“

Dal lavoro della Commissione emerge con chiarezza un sistema di relazioni molto stretto tra mondo delle istituzioni, politica, fondazione banca e società civile in un contesto locale di una piccola realtà – dove in poche centinaia di metri sono fisicamente condensati Comune, Provincia, Rettorato dell'Università, Banca e Fondazione - che ha generato soventi sovrapposizioni di ruoli e competenze.

“(I senesi ndr) Sono stati capace di creare e mantenere, nel corso dei secoli, il Sistema Siena, quel groviglio armonioso di enti, istituzioni, associazioni, uomini che ha fatto nascere il Monte dei Paschi; il Santa Maria della Scala e poi il policlinico delle Scotte; l'ateneo e l'università per stranieri; che ha sostenuto e sostiene la Mens Sana verso i traguardi nazionali ed europei e il Siena verso la serie A”.

Stefano Bisi, 18 maggio 2011

Il sistema senese di relazione tra poteri, pubblici e privati, con al centro banca MPS è stato definito “groviglio armonioso” da Stefano Bisi, direttore del Corriere di Siena e dal 2014 Gran Maestro del Grande Oriente d'Italia. Una definizione che è diventata una fortunata metafora ripresa un po' semplicisticamente dagli osservatori esterni, ma che non andrebbe presa troppo sul serio. Nel precedente paragrafo la Commissione ha affrontato la parte più pubblica e istituzionale del rapporto tra contesto senese ed MPS, mentre in questo intendiamo esplicitare alcune evidenze, emerse durante le audizioni e raccontate da fonti documentali, capaci di raffigurare le dinamiche politiche dei partiti e delle personalità che hanno giocato un ruolo dei rapporti tra territorio e banca.

Se infatti la Commissione ha potuto accertare, come molti altri organi di controllo, l'opinabilità o quantomeno il legittimo dubbio sulla ragionevolezza di alcune scelte effettuate dalla banca Monte dei Paschi di Siena o dalla Fondazione omonima - rivelatesi di fatto anti-economiche, disastrose e persino, in determinati casi, penalmente rilevanti - il carattere stesso della nostra attività istituzionale, con poteri molto contenuti rispetto a quelli dell'autorità giudiziaria o di una Commissione d'Inchiesta Parlamentare, ci ha consentito solo di intuire alcune passaggi dei processi decisionali extra-istituzionali, che hanno condotto a tali scelte.

¹¹⁶“L'addio di Mancini: Fondazione Mps trattata come una municipalizzata”, la Repubblica 9 agosto 2013.

¹¹⁷ Audizione di Roberto Barzanti del 21 aprile 2016.

E' innegabile l'influenza della politica nella governance della Fondazione Mps e quindi, in modo indiretto, anche rispetto alla Banca. Se la politica ha la maggiore responsabilità, non è però l'unica componente del contesto senese ad aver esercitato un ruolo che vedeva partecipi anche altri attori istituzionali, sociali ed economici. Tra questi, in particolare, emerge il peso del sindacato interno della Banca, da sempre considerato particolarmente influente, e non a caso in grado di esprimere ben tre sindaci del comune di Siena negli ultimi anni.

Se quindi la Commissione ritiene di aver potuto riconoscere e, quantomeno parzialmente, elencare gli effetti pubblici del complesso sistema di relazioni presente nel tessuto senese, ha solo sommariamente potuto rilevare alcune dinamiche private e politiche. A titolo di esempio, la Commissione intende utile citare le risultanze di questa piccola indagine ricostruttiva sulle cause cui si lega un evento storico già identificato nella Relazione: la nomina di Giuseppe Mussari a Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena e poi a Presidente della banca omonima.

L'ascesa di Mussari

Nel 2001, all'età di 39 anni, Giuseppe Mussari fu votato all'unanimità Presidente della Fondazione Monte dei Paschi di Siena dalla Deputazione Generale dell'ente. L'avvocato originario di Catanzaro, già Presidente delle Camere Penali di Siena nel 1993 a cinque anni dalla laurea, era uno stretto collaboratore di Pierluigi Piccini che lo nominò proprio pochi mesi prima dell'elezione tra gli 8 deputati della Deputazione Generale in quota Comune di Siena. Sull'elezione di Mussari a Presidente della Fondazione e il suo successivo salto a Presidente della Banca Monte dei Paschi di Siena nel 2006 la Commissione ha potuto raccogliere conferme circa quanto già noto, ovvero il ruolo determinante della politica per quanto riguarda la sua nomina.

Giuseppe Mussari era un iscritto al partito dei Democratici di Sinistra (DS) e poi del Partito Democratico cui ha elargito in dieci anni 683.500 euro di libere donazioni¹¹⁸. La sua riconoscibilità nel contesto senese migliorò sensibilmente quando nel 1998 difese nelle aule di tribunale "alcuni contraddaioli dell'Onda contro un'associazione animalista che vuole fermare il Palio dopo la morte del cavallo Penna Bianca"¹¹⁹. Durante il suo secondo mandato di Sindaco di Siena, Pierluigi Piccini inizia

118Dati ufficiali della Camera dei Deputati dal 27 febbraio del 2002 al 6 febbraio del 2012. Giuseppe Mussari non è l'unico esponente apicale di MPS ad aver elargito contributi al Partito Democratico, come ricorda Franco Bechis nell'articolo "Mps, i banchieri dovevano pagare al Pd 2 milioni di euro" (Liberio Quotidiano, 23 gennaio 2013) "Alla tesoreria congiunta di Camera e Senato risultano 23 attuali o ex manager del Monte dei Paschi di Siena che hanno versato negli anni oltre 2 milioni di euro al partito oggi guidato da Pier Luigi Bersani. C'è Saverio Carpinelli, presidente di Mps capital service, che ha donato alle federazioni di Siena del partito 176.063 euro. Alessandro Piazzi, deputato della Fondazione Mps, che ne ha versati pochi meno di 162 mila euro. Riccardo Margheriti, presidente di Mps banca verde, che ha sfiorato i 133 mila euro. Silvano Andriani, ex senatore del Pci e tutt'oggi presidente di Mps Axa e delle due controllate assicurative nel ramo vita e danni, che di euro ne ha versati più di 123 mila. Ha dato il suo obolo costantemente finché la malaria non se l'è portato via ancora giovanissimo nel 2006 anche Stefano Bellaveglia, all'epoca vicepresidente della Banca e di Hopa, la finanziaria di Emilio Gnutti che ebbe un ruolo importante nei progetti di scalate bancarie del 2005. Sopra i 100 mila euro di versamenti anche Marco Spinelli, consigliere di amministrazione di Mps leasing & factoring. L'elenco continua con i benefattori del partito, che sembrano ringraziare per il posticino ottenuto nella grande galassia della banca senese. C'è il presidente del collegio sindacale della Fondazione Mps, Marcello Venturini, che ha versato 72.625 euro. Fabio Borghi, già presidente di Mps gestione crediti, che ha versato 71 mila euro. Moreno Periccioli, attuale consigliere di Banca Antonveneta di nomina Mps, che ha versato 69.400 euro. E poi Antonio Scavi (già presidente di Mps tenimenti), Aldighiero Fini (oggi presidente di Mps capital service), e un piccolo esercito di consiglieri e sindaci della banca o della fondazione che la controlla ancora saldamente".

119 Strambi, T., p. 158

ad avvalersi del supporto legale di Mussari per alcune cause intentate dal Comune. Il rapporto con Piccini ebbe tuttavia nell'elezione a Presidente della Fondazione MPS un momento di rottura profonda, perché tale ruolo era ambito dallo stesso Piccini sul quale si abbattè l'indicazione normativa della "circolare Visco" - poi cancellata da una sentenza della Corte Costituzionale - che indicava l'impossibilità di essere nominati a tali cariche per chi ha ricoperto incarichi negli enti nominanti (già descritto nel capitolo uno).

Se sul piano formale Mussari viene eletto tramite una deputazione generale composta da nominati "senza vincolo di mandato", tutti parte del territorio senese, sul piano sostanziale la scelta dell'avvocato parrebbe decisa - secondo gli auditi della Commissione - all'interno di dialettiche proprie tra vertici di partito, in primis tra i Democratici di Sinistra, con un coinvolgimento ed un confronto tra figure locali e figure nazionali.

Anche in merito alla nomina di Mussari nel 2006 quale Presidente della Banca MPS mentre formalmente l'elezione avviene tramite l'Assemblea dei Soci del 29 aprile 2006, da un punto di vista sostanziale la Commissione sente di condividere l'idea che tale nomina si debba inquadrare quale risultato di una valutazione simile a quella sovracitata per la scelta del 2001, aggiornata forse in un nuovo equilibrio di forze.

In tal senso una serie di fonti stampa stampa, tra le quali qui citiamo Il Fatto Quotidiano, hanno riportato come la nomina di Mussari a Presidente della Banca MPS, fosse il frutto di accordo ben più largo tra vertici di forze politiche¹²⁰. Su questa lettura da "larghe intese" con il Monte dei Paschi al centro e gli interessi incrociati dei vertici DS e vertici di Forza Italia la Commissione ha potuto unicamente ritrovare alcuni aneddoti di conferma - qui riportiamo il racconto del candidato Sindaco per Siena, sorretto da Liste Civiche, Gabriele Corradi.

"Dentro l'assemblea di Forza Italia (a Siena ndr) parlavano di tutto e gli dissi "scusate, eh, ma vogliamo a Siena fare qualcosa di buono?", dico "ma perché non si attaccano sul Monte dei Paschi? Perché qui, se non si attaccano sul Monte dei Paschi o sull'università, che sta perdendo iscritti e tutto il resto, qui si perde tempo!" e uno, di cui non faccio il nome, mi disse "no, il Monte dei Paschi ha detto Verdini che bisogna lasciar perdere", li pubblicamente. Io sono uscito da quella riunione e non c'ho più rimesso piede, quindi, per rispondere alla domanda.. no, dico di più: eletto il 17 maggio del 2011, a settembre presento una mozione sull'atto d'indirizzo della Fondazione, Forza Italia vota contro la mia e vota a favore di quella del PD, quindi se volete sapere altro"¹²¹.

Rispetto al coinvolgimento della politica ed allo scambio tra dirigenti locali e nazionali, Ceccuzzi lo sintetizza così in un colloquio con Fiorenza Sarzanini, nel Corriere della Sera del 1 agosto 2013:

"Come segretario provinciale dei Ds nel 2006 ho partecipato a diverse riunioni per raggiungere un accordo sulla governance della banca. Quando il presidente non poteva essere riconfermato aprimmo la discussione sul successore. Passò l'ipotesi di nominare Giuseppe Mussari presidente e Lionello Mancini presidente della Fondazione Mps. (...) Si cercava sempre di trovare una sintesi tra la Provincia e il Comune affinché tutti fossero rappresentati. Prima delle nomine ebbi un colloquio con l'onorevole Piero Fassino, che all'epoca era il segretario del partito, e lui mi disse di fare scelte oculate per il

¹²⁰"Mussari imposto dalla politica senese prima alla guida della Fondazione Montepaschi e subito dopo al vertice di Rocca Salimbeni. Con il sostegno trasversale di tutti i partiti, compreso Forza Italia che in Toscana poteva contare sulle relazioni di Denis Verdini", Conti C., Mps, la condanna del groviglio armonioso tra banca e politica, Il Fatto Quotidiano 31 ottobre 2014.

¹²¹Cfr. Corradi G., audizione del 19 novembre 2015.

bene della banca e del territorio. Però posso assicurare che da parte dei dirigenti nazionali non vi fu alcuna ingerenza. Il Monte è una grande banca, è normale che fossero interessati e che ci sostenessero."¹²².

In estrema sintesi quindi la Commissione ha potuto rilevare come l'elezione di Mussari a Presidente della Fondazione Monte dei Paschi, prima, e la sua nomina a Presidente della Banca omonima, dopo, rappresentino il sintomo dell'evoluzione di una dinamica decisionale propria della Prima Repubblica in quelle della Seconda (sempre estranee a spazi e tempi delle Istituzioni) secondo due elementi rilevati dalla Commissione:

- ✓ il numero dei decisori effettivi sul destino MPS (e su quanto questo si incroci con le sorti delle istituzioni territoriali e non) si restringe, la loro identità diventa sempre meno identificabile al pari dei momenti cruciali dove le scelte di questo "potere" sono definite;
- ✓ In questo contesto decisionale più ristretto iniziano a far valere la propria presenza e il proprio peso figure politiche e non, estranee al contesto senese o che avevano in quest'ultimo dei terminali.

Durante i lavori della Commissione è emersa anche, da parte di alcuni auditi, il ruolo che avrebbero svolto le logge massoniche come attività di relazione trasversale ed estranei al contesto istituzionale. Su questo aspetto (se massoneria ha avuto un ruolo rispetto alle vicende Banca Mps), ad esempio, il giornalista di Report Paolo Mondani è sembrato avere le idee chiare:

"Certo che sì [...] fui colpito dal fatto che Giuseppe Mussari fosse andato in giro per le logge a presentare in un paio di occasioni i libri scritti da Stefano Bisi. [...] Non c'è dubbio che settori e singoli uomini della massoneria ... spesso in passato si è parlato di logge spurie, sciocchezze intellettuali [...] ci sono massoni che esercitano cosa? Il trasferimento di potere dall'ente pubblico a un ente privato e riservato: le decisioni all'interno di questi enti è più semplice prenderle e in molti casi a livello nazionale si è visto quanto queste decisioni passino sopra in particolare alle decisioni pubbliche. [...] C'era un importante esponente nella vicenda dell'aeroporto di Ampugnano che apparteneva alla massoneria e non sembra casuale che lo fosse"¹²³.

Su questo filone, però, al di là del convincimento personale di alcuni soggetti auditi, e da una presenza ben nota della massoneria anche nella città di Siena, non sembrano essere emersi elementi rilevanti che confermino e circoscrivano se e quale ruolo tale organizzazione avrebbe assunto nei passaggi principali della vicenda MPS.

MORTE DI DAVID ROSSI.

E' opportuno ricostruire brevemente il caso attorno alla morte di David Rossi, capo della comunicazione del Monte dei Paschi di Siena da più di un decennio, rispetto al quale questa commissione ha potuto ospitare la testimonianza in audizione dell'avvocato Luca Goracci¹²⁴, legale della vedova di David Rossi, la signora Antonella Tognazzi. L'avv. Goracci ha ripercorso assieme alla commissione i fatti salienti riferiti alla morte di David Rossi, condividendo un quadro di ipotesi, poi oggetto della riapertura del caso, che prefigura uno scenario diverso da quello del suicidio.

David Rossi, per anni stretto collaboratore dell'ex presidente Mussari, viene riconfermato dal consiglio di amministrazione presieduto da Viola. Il 6 marzo del 2013 muore sul selciato del vicolo di monte Pio, sotto la finestra del suo ufficio a Rocca Salimbeni, sede della famosa banca senese. L'inchiesta, aperta contro ignoti per istigazione al suicidio, viene inizialmente affidata al pubblico ministero Nicola Marini, magistrato di turno la sera di mercoledì 6

¹²²"Nomine e governance, colloqui coi vertici Ds e Pd sul controllo della banca" Corriere della Sera, 1 agosto 2013.

¹²³ Cfr. Mondani P., audizione del 5 novembre 2015.

¹²⁴ Cfr. Goracci, L. audizione del 25 febbraio 2016.

marzo. Gli sviluppi l'hanno intrecciata ad una delle indagini sul Monte dei Paschi di Siena, in merito all'ipotesi di insider trading, ed è divenuta di competenza anche di uno degli altri inquirenti, Aldo Natalini, titolare degli altri fascicoli unitamente ai PM Antonino Nastasi e Giuseppe Grosso.

L'indagine come da richiesta dei Pubblici Ministeri, a seguito di opposizione venne archiviata il 5 marzo 2014 dal giudice per le indagini preliminari Monica Gaggelli come suicidio, giudice che nelle motivazioni scriveva "Nessun punto oscuro può ritenersi sussistere e nessun dubbio" sulla morte di David Rossi. I magistrati Natalini e Marini, i primi di novembre decisero di archiviare anche la richiesta di riapertura delle indagini inoltrata dai legali della vedova Rossi.

Tra le diverse ricostruzioni a mezzo stampa avvenuto nel frattempo, si ricorda la puntata di Report di novembre 2014, in merito ai molti punti rimasti oscuri anche a seguito delle indagini, sulla quale la Commissione ha potuto avere un'interlocuzione diretta con l'autore della puntata, Paolo Mondani.

In data 16 novembre 2015 il procuratore della Repubblica di Siena, Salvatore Vitello, in accordo con il sostituto Andrea Boni, ha deciso di riaprire le indagini. Vengono nominati due consulenti tecnici esterni Cristina Cattaneo dell'istituto di medicina legale della Statale di Milano e il colonnello dei carabinieri del Ris di Roma, Davide Zavattaro.

In data 6 aprile 2016 veniva disposta la riesumazione della salma sulla quale sono sempre in corso gli accertamenti ritenuti necessari presso l'Istituto di Medicina legale dell'Università di Milano. In data il 25 giugno 2016 si è svolta con la collaborazione dei vigili del fuoco, alla presenza dei consulenti e delle parti la tanto attesa simulazione della caduta di Rossi.

2.3 MANAGEMENT

Una ricostruzione che miri ad accertare le responsabilità rispetto alla condizione attuale di Banca e Fondazione Monte dei Paschi di Siena non può di certo ignorare le azioni del management che si è assunto la responsabilità delle operazioni sinteticamente ricostruite nel primo capitolo.

Non è oggetto di questa Commissione accertare eventuali responsabilità di tipo giudiziario, ma è altresì vero che la lettura delle principali vicende così come descritta nel primo capitolo, assieme all'acquisizione di documenti e testimonianze possono essere tratti elementi di giudizio di tipo più generale sulle operazioni realizzate: **tale giudizio non può che essere decisamente negativo**, visto il disastro di dimensione globale che ha investito la Banca Monte dei Paschi di Siena. Siamo di fronte alla Banca più antica del mondo che in pochi anni ha dilapidato un patrimonio di secoli in termini economici e, ancor più grave, reputazionale.

Come ricostruito in precedenza, nell'epoca dell'Istituto Pubblico i vertici della Banca venivano scelti in base ad un equilibrio che vedeva il Provveditore della Banca (il corrispettivo dell'attuale Presidente) scelto dal Ministero del Tesoro, solitamente di espressione della Democrazia Cristiana, al quale facevano da contrappeso gli altri componenti del cda nominati da Comune e Provincia, vicini a Psi e Pci. Con la nascita della Fondazione Mps ed il mutato quadro politico, con la riforma dell'elezione diretta del sindaco, è indubbio che aumenta il peso delle istituzioni locali (Comune in primis) e di chi le rappresenta (Sindaco) nella nomina dei membri della deputazione generale. Di conseguenza aumenta il peso della parte politica che ha avuto tradizionalmente il governo della città e della provincia sull'espressione della governance della Fondazione prima, della Banca poi.

Se come già detto la politica ha delle responsabilità gravi ed inequivocabili su quanto avvenuto, è indubbio che vi sia tutta una fase legata alle operazioni finanziarie rivelatesi poi disastrose, che non possono che vedere responsabilità principali e dirette dei manager che hanno gestito tali operazioni della Banca, in quella fase.

Un management che ha fallito, con la complicità del mercato, la prova della crescita dimensionale della Banca, e che ha dato l'impressione di reagire alle situazioni negative con azioni che adesso possono apparire vere e proprie scommesse.

Ci sono delle operazioni che il mercato ha bocciato (Antonveneta) eseguite nel momento sbagliato (scoppio crisi finanziaria) alle quali si reagisce aumentando i fattori di rischio, ovvero ricorrendo a prodotti finanziari complessi (ristrutturazione Alexandria), con l'obiettivo di evitare - secondo ipotesi degli inquirenti, di mascherare - le ingenti perdite inflitte alla Banca.

Merita ricordare che, oltre alla condanna in primo grado per ostacolo alla vigilanza, la dirigenza protagonista dell'operazione Antonveneta, ovvero Giuseppe Mussari, Antonio Vigni e il responsabile area finanza, Gianluca Baldassarri è attualmente oggetto di indagini da parte di varie Procure d'Italia per una serie di reati finanziari. Come verrà articolato anche nel paragrafo seguente, la Commissione non può che manifestare il dubbio che, proprio per la dimensione, la reiterazione e la gravità degli errori compiuti dal management in questi anni, non vi sia da approfondire meglio circa l'eventuale responsabilità degli organi di vigilanza, a partire dal ruolo di Banca d'Italia e Consob.

Come detto più volte, la vicenda di Monte dei Paschi vede uno spartiacque nell'assetto e nella governance tra il 2011 ed il 2012 dove, in pochi mesi, verrà operato un radicale cambiamento del management, e verrà definito un nuovo rapporto tra enti locali, fondazione e Banca, sancito nel cambio di Statuto della Fondazione del 2013. Si tratta di una fase molto travagliata con riflessi drammatici nel dibattito politico e nella tenuta delle istituzioni senesi.

Al vecchio management, sotto il quale si è prodotto il dissesto della Banca, sono subentrati ad inizio 2012 i nuovi vertici, nelle persone del Presidente Alessandro Profumo e del Direttore Generale Fabrizio Viola, carica che quest'ultimo ricopre ancora al luglio 2016, insieme con quella di Amministratore Delegato. Dal settembre 2015, il Presidente del Monte dei Paschi di Siena è Massimo Tononi, già sottosegretario al Ministero dell'Economia del Governo Prodi 2006-2008.

Le operazioni di risanamento della Banca Mps, più volte annunciate come definitiva, con un eccesso di ottimismo, dai nuovi manager (*"Mps non è più un problema per questo Paese, torniamo a essere una banca normale e risanata"*, Alessandro Profumo, 22 maggio 2014), non hanno però ancora raggiunto i risultati sperati, come dimostra l'attuale interlocuzione con gli organismi di controllo europei e la richiesta di un intervento sulla gestione dei NPL.

Anche su questa fase c'è da interrogarsi se, anche alla luce di quanto emerso nelle interlocuzioni tra organismi di vigilanza e Banca stessa, lo stesso nuovo management abbia preso tutte le misure necessarie per una operazione di verità circa i bilanci della Banca, al fine mettere i soggetti interessati (es. risparmiatori o agli investitori che hanno partecipato agli aumenti di capitali) nelle condizioni di potersi muovere in un quadro di piena chiarezza.

Altrettanto critica, a giudizio della Commissione, è la valutazione dell'operato della Fondazione Monte dei Paschi di Siena che si è trovata nella situazione di compromettere un grande patrimonio, anche in termini di liquidità, venendo quindi meno al suo ruolo originario di ente finalizzato allo sviluppo del territorio di riferimento, per seguire le operazioni della Banca, a partire dagli aumenti di capitale. Da quanto ricostruito risulta elemento centrale la tutela del fatidico 51% del controllo della Banca, un aspetto, quest'ultimo, certamente condizionato dalla pressione dell'opinione pubblica senese.

Soltanto con la Presidenza Mansi, forte anche di un mandato delle istituzioni senesi nel segno dell'autonomia e della discontinuità del passato, si è agito con l'obiettivo di salvaguardare il patrimonio della Fondazione, nonché attivando azioni legali volte alla ricerca delle responsabilità rispetto al disastro avvenuto.

I passaggi successivi gestiti dall'attuale management, sebbene in parte siano la continuazione di azioni avviate dalla presidenza Mansi, non sempre hanno raccolto un giudizio positivo.

In particolare, ci sembra rilevante aprire un'ultima riflessione circa la decisione della Fondazione Mps di partecipare all'ultimo aumento di capitale di Banca Mps del 2015 di circa 3 miliardi di euro, viste anche le esperienze passate. Sull'opportunità della Fondazione di una partecipazione a questo passaggio, ci sono state delle nette prese di posizioni nel senso della contrarietà. Stefano Scaramelli, allora sindaco di Chiusi, dirigente locale e nazionale del PD, e candidato a consigliere regionale nella veste di capolista, usò parole nette per rimarcare la necessità di differenziare i destini di Banca e Fondazione, dichiarandosi contrario alla partecipazione della Fondazione al nuovo aumento di capitale, come per altro aveva fatto sin dal 2011:

“La Banca torni a fare la Banca e la Fondazione sia solo Fondazione. Questo aumento di capitale può essere l'occasione di considerare la propria partecipazione nella Banca esclusivamente come una partecipazione di carattere finanziaria residuale. La Fondazione non dovrebbe partecipare all'aumento di capitale, bensì dovrebbe creare un grande progetto di rilancio del proprio patrimonio, di conservazione e di valorizzazione. La Fondazione deve vincere la tentazione di giocare a fare i banchieri, deve stare fuori dalla banca, ad ognuno il proprio ruolo”¹²⁵.

Alla luce di quanto poi emerso e dei risultati conseguiti, la Commissione condivide tali dubbi circa l'opportunità della Fondazione MPS di partecipare all'aumento di capitale del 2015.

¹²⁵ Scaramelli: "Fondazione non dovrebbe aderire ad aumento di capitale Mps", Corriere di Siena, 23 maggio 2015.

2.4 UNA BANCA DI SISTEMA NEL NUOVO SCENARIO INTERNAZIONALE

Come riportato nel primo capitolo, gli anni in cui si inseriscono gli avvenimenti oggetto della presente relazione, sono segnati da profonde trasformazioni del sistema finanziario globale, anche a seguito delle crisi internazionali dei mutui subprime e dello spread italiano.

Il sistema bancario italiano si è misurato in un processo di riorganizzazione complessiva, dagli esiti contraddittori e di non facile lettura, e certamente non oggetto delle finalità di tale Commissione di inchiesta. In questo quadro profondamente mutato, caratterizzato da fenomeni di forte internazionalità e globalizzazione, gli aspetti “localistici” della governance MPS possono aver costituito un limite rispetto alla possibilità di mettere in atto risposte adeguate della Banca MPS rispetto alla situazione di crisi in cui si è ritrovata.

Un “localismo” che si accentua di fronte ad “un’internazionalizzazione spensierata” nelle strategie di MPS (operazioni derivati, ecc.), come la definisce Barzanti:

“C’è una polarità malata, un po’ patologica tra un accentuarsi perfino del localismo, che è comprensibile, perché quando uno si vede sfuggire un patrimonio secolare dice “ beh, non portatemelo via tutto, almeno” e, invece, un’internazionalizzazione un po’ spensierata, fatemela aggettivare così, cioè “ beh, ora siamo nei grandi giochi internazionali”, eh, quanto però ci si capiva da parte di chi ci doveva capire in questi grandi giochi? Si riusciva a controllarli? Si riusciva a capire chi c’era dietro o chi c’era davanti o comunque come le dinamiche si sarebbero sviluppate?”¹²⁶.

Rispetto alle vicende in oggetto, già approfondite nel primo capitolo, si possono rintracciare quattro tratti salienti legati allo scenario internazionale in cui sono inserite le vicende riferite alla Commissione in oggetto:

1) alla fine degli anni novanta vi è una **pressione sistemica** da parte di soggetti politici, economici ed istituzionali volti a sostenere la **crescita dimensionale degli istituti bancari italiani** tramite fusioni o acquisizioni, al fine di competere con i colossi europei o internazionali. Politici e vertici del sistema economico finanziario italiano spinsero perché banca Monte dei Paschi di Siena crescesse ed avesse un ruolo attivo nella fase delle acquisizioni bancarie dei primi anni duemila. Si parlava di un possibile coinvolgimento di MPS nei confronti di BNL nel 2005, ma MPS si sottrasse e si defilò rispetto ad una “partita” che avrebbe generato lo scandalo “bancopoli”. Tale rifiuto a partecipare, consentì ai vertici della Banca di assumere una buona reputazione negli osservatori del tempo¹²⁷. Successivamente, sarà sempre questa pressione sistemica uno dei fattori decisivi per determinare la scelta di acquistare Antonveneta.

2) al di là di altri aspetti già presi in esame (assenza due diligence e reale costo dell’operazione Antonveneta, ruolo organismi di controllo,, ecc.) è indubbio che la **crisi della finanza internazionale**

¹²⁶Audizione di Barzanti

¹²⁷La scalata ad Antonveneta del 2005 operata a colpi di OPS e OPA da Banca Popolare di Lodi a danno di ABN Amro fu oggetto di procedimenti penali che hanno portato a condanna per associazione a delinquere, aggrigtaggio e appropriazione indebita. Al centro dello scandalo l’amicizia tra Giampiero Fiorani e l’allora governatore, Antonio Fazio, poi dimessosi a seguito dell’emergenza del quadro indiziario.

legata ai *mutui subprime* e la *crisi dello spread del 2011* influiscono negativamente sulle sorti di MPS, già appesantita da un'operazione rivelatasi particolarmente onerosa.

La crisi diventa palpabile nel febbraio-marzo 2007 e nel settembre-ottobre 2008, bimestre in cui scompaiono le banche d'affari più note: il 15 settembre 2008 Lehman Brothers dichiara la bancarotta. Poche mesi dopo Goldman Sachs e Morgan Stanley, le ultime due grandi banche d'investimento, saranno trasformate in normali holding bancarie dalla Fed¹²⁸. Tutti gli indici borsistici mondiali flettono in maniera consistente, arrivando mediamente sui livelli della fine del XX secolo provocando un terremoto finanziario e poi economico-produttivo, le cui conseguenze segnano ancora lo scenario globale¹²⁹.

A questo si aggiunge una seconda crisi, nella seconda metà del 2011, quella dello *spread* tra titoli di Stato italiani e *bund* tedeschi. Il 4 gennaio 2011 lo *spread* è a 173 punti. Il 30 dicembre arriverà a quota 528, con un incremento di 355 punti. I primi sei mesi dell'anno trascorreranno con un'altalena continua del differenziale tra i Btp e gli omologhi Bund tedeschi, termometro della fragilità non solo economica italiana. Di fatto questa crisi provocherà anche conseguenze politiche come la caduta del governo Berlusconi a favore di un esecutivo tecnico guidato dal professor Mario Monti.

3) Lo scenario che emerge dopo la grande crisi finanziaria mette in difficoltà soprattutto i soggetti più legati al sistema economico e produttivo reale. **Banca MPS nasce come banca commerciale** vicina al mondo delle piccole e medie imprese, dei distretti produttivi. Dall'inizio della crisi nel 2008 fino al 2015 sono fallite in Italia 82.000 imprese con la perdita di 1 milione di posti di lavoro¹³⁰. E' inevitabile che tale crollo abbia provocato ripercussioni negative su un istituto bancario tradizionalmente legato al tessuto produttivo.

4) Appare sempre più necessario rivedere strutturalmente quel **capitalismo di relazione** che ha costituito un elemento storico del sistema bancario italiano ma che produce effetti negativi nell'economia reale, in un contesto di forte concorrenza dovuta alla globalizzazione. A maggior ragione intervenendo sulla cinghia di potere tra territorio e banche costituita dalle fondazioni bancarie.

¹²⁸"La Fed rivoluziona Goldman Sachs e Morgan Stanley: diventano banche commerciali" di Marco Valsania sul Sole 24 Ore del 22 settembre 2008.

¹²⁹Scrive la Consob: "La crisi finanziaria si trasmette all'economia reale. In breve tempo, la crisi dei mutui *subprime* si trasferì all'economia reale statunitense ed europea, provocando una caduta di reddito e occupazione. A tale caduta concorsero la restrizione del credito bancario a famiglie e imprese, il crollo dei mercati azionari e dei prezzi delle abitazioni (cosiddetto effetto ricchezza) e il progressivo deterioramento delle aspettative di famiglie e imprese, con conseguenti ripercussioni su consumi e investimenti. Le interdipendenze commerciali tra paesi, infine, comportarono una pesante riduzione del commercio mondiale." <http://www.consob.it/web/investor-education/le-crisi-finanziarie>

¹³⁰"Rapporto Cerve PMI 2015" reperibile su <https://know.cerved.com/it/studi-e-analisi/rapporto-cerved-pmi-2015>

Qualche anno dopo la crisi economica e finanziaria che ha colpito il sistema produttivo e bancario italiano, il direttore della Banca d'Italia Ignazio Visco si rivolge così all'assemblea di ABI, l'associazione delle banche, nel 2013:

"In più casi le banche italiane, oltre a erogare credito, partecipano direttamente al capitale delle aziende". Il punto dolente secondo Visco, è che "il legame partecipativo può talora distorcere le scelte di erogazione del credito; al crescere delle quote azionarie e dell'entità dei prestiti concessi può dar luogo ad atteggiamenti collusivi o finalizzati a ritardare l'emersione di situazioni di difficoltà aziendale"¹³¹. Visco dedica anche un passaggio alle fondazioni bancarie "va incoraggiata una diversificazione dei portafogli delle fondazioni al fine di allentare i legami, talvolta troppo stretti, con i risultati della banca di riferimento e di evitare interferenze nella governance e nelle scelte imprenditoriali degli intermediari"¹³².

Si tratta di una descrizione sintetica del cosiddetto "capitalismo di relazione", sul quale più volte si è espressa anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹³³, e che ha interessato la Banca Monte dei Paschi di Siena al pari di altri soggetti bancari, economici, politici ed istituzionali, in un processo definito "sistemico" (come più volte definito anche da uno degli auditi della Commissione, Giorgio Olivato). Per fare un esempio che non riguarda MPS ma aiuta a descrivere il concetto di "banca di sistema", un manager di un'altra grande Banca, Gian Maria Gros-Pietro all'indomani della decisione di Intesa San Paolo di uscire, a fine 2013, dalla compagine azionaria di grandi aziende nazionali, si rivolge così alla stampa *"siamo dentro il sistema e ne teniamo conto. Il senso di responsabilità ci impone di non creare sconvolgi, andarsene rompendo tutto non è qualcosa che la prima banca italiana può fare. Ma ci è molto chiaro qual è la priorità: occuparci dei nostri clienti, famiglie e imprese"*¹³⁴.

Possiamo arrivare a considerare, che tale aspetto di banca di sistema particolarmente esposta a partecipazioni o interventi commerciali in virtù di un atteggiamento sistemico rispetto al contesto socio-economico di riferimento, può essere considerato maggiormente incidente nel caso di Monte dei Paschi, proprio a causa della particolare articolazione della governance di Banca e Fondazione, come già ampiamente analizzato, legata per Statuto alle istituzioni cittadine e territoriale.

Il ruolo della finanza cattolica ed Antonveneta.

Va infine considerato un ultimo aspetto legato agli scenari internazionali ed operazione Antonveneta. Ad agosto 2008, nell'operazione tra Imi-San Paolo e Banca Intesa, iscritta nell'ambito dei processi di aggregazione più volte richiamati, un grande azionista dell'Imi-San Paolo - lo spagnolo Emilio Botin, nativo di Santander, presidente e fondatore dell'omonimo Banco - che nel 2004 aveva incrementato la

¹³¹ "Ignazio Visco dà i compiti: basta banche di sistema e meno potere alle fondazioni", pubblicato su Huffington Post il 10 luglio 2013 http://www.huffingtonpost.it/2013/07/10/ignazio-visco-banca-sistema-fondazioni_n_3571749.html

¹³² Ibid.

¹³³ "Relazione annuale dell'attività svolta nel 2014", pubblicata da l'Antitrust il 21 marzo 2015, reperibile su <http://www.agcm.it/relazioni-annuali>

¹³⁴ "Intesa, addio banca di sistema. Fare i soci non è il nostro mestiere", Corriere della Sera, 12 novembre 2013.

http://www.corriere.it/economia/13_novembre_12/intesa-addio-banca-sistema-fare-soci-non-nostro-mestiere-b3587828-4b7d-11e3-9f20-48230e8bb565.shtml

propria quota nell'istituto torinese fino al 10% con l'approvazione di Banca d'Italia¹³⁵, inizialmente aveva espresso contrarietà verso l'operazione con Intesa, che gli avrebbe poi fatto perdere circa 8 miliardi di Euro. Dall'operazione di MPS con Antonveneta, lo stesso Emilio Botin, Presidente del Banco di Santander, ricava 9 miliardi di Euro (cfr. Piccini, P., audizione 10 marzo 2016; Barzanti, R., audizione 21 aprile 2016). Secondo alcuni soggetti auditi, la correlazione di queste risultanze non sarebbe da considerarsi del tutto casuale, sebbene non ci siano ulteriori elementi di conoscenza.

Sempre legato all'ambiente di finanza cattolica, anche a seguito del lavoro di Paolo Mondani, giornalista di Report, la procura di Roma ha avviato negli scorsi anni delle indagini in riferimento al presunto coinvolgimento di alcuni conti allo Ior di personaggi legati all'acquisto di Antonveneta da parte di Mps. Il Vaticano, attraverso il portavoce Padre Federico Lombardi, ha escluso da subito che "dirigenti Montedepaschi abbiano avuto possesso di fondi presso lo Ior"¹³⁶. Alcuni auditi dalla Commissione hanno ricordato di come nei giornali dell'epoca lo stesso Mussari venisse accostato alla presidenza dello IOR¹³⁷.

2.5 IL RUOLO DEGLI ORGANISMI DI CONTROLLO

Il ruolo degli organismi di controllo sulle vicende di Banca Monte dei Paschi, a partire dall'acquisizione di Antonveneta, è uno degli elementi centrali nella ricerca delle responsabilità sulla condizione attuale dell'istituto senese.

Secondo alcuni dei soggetti auditi in commissione l'atteggiamento degli organismi di controllo è apparso troppo prudente se non totalmente inefficiente, rispetto alle informazioni che erano già state acquisite da Banca d'Italia a seguito delle ispezioni effettuate nel corso degli anni.

Paolo Mondani, giornalista di Report, nelle audizioni *"Ho già detto dell'ispezione del 2010 che si accorge di Santorini, dell'ispezione della primavera del 2012 che si accorge di Nomura, cosa scrive la Banca d'Italia e ormai cosa scrivono tutti, perché è diventata questione dell'oggi e è oggetto del procedimento di Milano? Come dicevo prima, che quelli sono derivati mascherati da BTP. Cosa significa questo, questo falso in bilancio quindi perché la banca l'avrebbe fatto? Per un motivo molto semplice: perché le ha permesso, sullo stato patrimoniale, sul capitale regolamentare e sul rischio di mercato, di dichiarare sul conto economico di... come dire? Di dichiarare quello che non è, di far sembrare la banca molto più solida di quello che non era e quindi voi pensate a quando si è fatto l'aumento di capitale di 5 miliardi e l'hanno dovuto sottoscrivere i piccoli azionisti: se avessero dovuto dire ai piccoli azionisti l'esatto stato patrimoniale della banca, come sarebbe andato quell'aumento di capitale? Ma agli azionisti la banca e la Consob sono obbligati a dire la verità"*¹³⁸.

Ancora più radicale il giudizio espresso da Giovanni Bivona, ex banchiere della City londinese con una lunga carriera in Morgan Stanley, Lehman Brothers e Goldman Sachs: *"Voi fate le commissioni sul Monte dei Paschi, il problema non è Monte dei Paschi, (...) dove ci sono stati amministratori diciamo... decidete voi se incompetenti, in malafede... lo decideranno le procure, non io. Ma il problema è un altro: il problema si chiama Consob e*

135 <http://www.milanofinanza.it/archivio/sanpaolo-imi-botin-bsch-autorizzata-a-salire-al-10-2004012628588>

136 Reuters 5 febbraio 2013.

137 Cfr. Aurigi, M. audizione.

138 Cfr. Mondani P., Audizione del 5 novembre 2015.

il problema si chiama Banca d'Italia (...). Banca d'Italia aveva tutti gli strumenti per chiedere al Ministero del Tesoro il commissariamento del Monte dei Paschi di Siena. Lo doveva fare! Gravi perdite patrimoniali ed illeciti amministrativi (...)! Questo non è un problema della banca, questo è un problema che riguarda Banca d'Italia e Consob!"¹³⁹.

Come ricordato più volte, l'acquisto di Antonveneta secondo molti dei soggetti auditi dalla Commissione sarebbe avvenuto ad un prezzo non congruo, soprattutto se si fosse tenuto conto della reale situazione della banca acquisita. In realtà, non tutti gli interlocutori interpellati dalla Commissione sono concordi nel sostenere che MPS abbia pagato troppo per Antonveneta. Mencarese ha ricordato alla Commissione come le banche a quell'epoca venissero valutate tre volte il patrimonio: questo è valso per l'Antonveneta ed è valso nell'acquisto di Unicredit quando ha acquistato Capitalia. I problemi, semmai, sarebbero da rintracciare nella valutazione, o meglio, sulla mancata valutazione (due diligence), dello stato di salute della Banca acquisita, ovvero non solo i 9 miliardi di prezzo dell'acquisto, ma anche gli ulteriori 8/9 miliardi circa per il subentro nelle linee di liquidità¹⁴⁰.

I principali organismi che esercitano il controllo sul sistema finanziario

1. **Banca d'Italia**, che ha poteri di vigilanza bancaria e finanziaria che trovano fondamento nel Testo unico bancario, TUB ;
2. **Consob** è l'autorità italiana per la vigilanza dei mercati finanziari. Verifica la trasparenza e la correttezza dei comportamenti degli operatori per la salvaguardia della fiducia e la competitività del sistema finanziario, la tutela degli investitori ;
3. **Ministero dell'economia e finanze** ha un ruolo di vigilanza sulle fondazioni bancarie ;
4. La **Banca Centrale Europea** collabora con le banche centrali nazionali di tutti i paesi dell'UE per accertarsi che le istituzioni e i mercati finanziari siano adeguatamente controllati dalle autorità nazionali .

In merito al prezzo relativo all'acquisto di Antonveneta e sull'eventuale incongruenza dell'operazione, la Commissione ha direttamente interrogato Banca d'Italia.

Banca d'Italia afferma che "L'operazione fu autorizzata perché conforme ai criteri previsti dalla normativa, avendo riguardo tra l'altro all'adeguatezza patrimoniale di MPS e alla sostenibilità dell'acquisizione".

E ancora: "*In merito alle asserite incongruenze tra il prezzo d'acquisto annunciato al pubblico e i pagamenti effettuati tramite bonifici da MPS nell'ambito dell'operazione in questione, si osserva che le norme che regolano l'attività di vigilanza non prevedono accertamenti in merito alle operazioni di pagamento poste in essere (...) Inoltre i pagamenti all'epoca effettuati da MPS avevano riguardato non solo la corresponsione del corrispettivo fissato per l'acquisto di Banca Antonveneta, ma anche la sostituzione delle linee di liquidità in precedenza concesse da AMRO a BAV, che non vanno confuse con il prezzo dell'acquisizione.*"

Viene confermata la mancanza di una due diligence accurata che potesse far emergere gli elementi sostanziali circa la convenienza dell'affare ed identificarne meglio i rischi connessi. Tale aspetto ricorre in numerose valutazioni sia nei materiali acquisiti che nelle audizioni.

¹³⁹ Cfr. Bivona G., audizione del 26 maggio 2016.

¹⁴⁰ Cfr. Mencaroni, P, audizione del 4 aprile 2016.

Rispetto alle risposte date da Banca d'Italia a questa Commissione (rese pubbliche sul sito di Banca d'Italia) sono emersi forti dubbi da parte di alcuni dei soggetti auditi, ancora Bivona:

“Io ho visto le risposte che ha dato a questa Commissione, ma la Banca d'Italia aveva tutti gli strumenti per chiedere al Ministero del Tesoro il commissariamento del Monte dei Paschi di Siena. Lo doveva fare! Gravi perdite patrimoniali ed illeciti amministrativi. Ho letto la stupidaggine che vi è stata risposta e la stupidaggine era “no, ma il capitale regolamentare era al di sopra dei minimi”. A parte che il capitale regolamentare voglio vedere quant'era se le operazioni fossero state derivate, ma il T.U.B. non parla di capitale regolamentare, parla di gravi perdite patrimoniali ed illeciti amministrativi (...) Questi sotto Profumo e Viola hanno perso 10 miliardi di perdite patrimoniali! Voi (riferito al management, ndr) avete permesso di rubare 8 miliardi agli azionisti sulla base di prospetti falsi!”¹⁴¹.

E' opportuno ricordare che è in corso una causa per diffamazione avanzata da Profumo e Viola allo stesso Bivona a seguito di affermazioni espresse in assemblea dei soci nel 2012 circa la falsificazione dei bilanci dalla Banca MPS.

A partire dalla seconda metà del 2009 la Vigilanza di **Banca d'Italia** intensifica il vaglio delle condizioni di liquidità del gruppo MPS. Banca MPS viene convocata presso la Vigilanza in tre occasioni, il 5 e il 30 marzo e il successivo 21 aprile 2010. Dal 3 al 7 maggio la Vigilanza si reca presso la banca per un ciclo di incontri informativi. Emerge una forte incidenza di operazioni di repo strutturati su BTP a lungo termine, che determinano l'assorbimento di elevati margini di liquidità, in presenza di un peggioramento delle condizioni di mercato. La situazione della banca viene giudicata “di scarsa chiarezza e potenzialmente critica”¹⁴².

Dopo l'ispezione del 2010 Banca d'Italia impone, tra le altre richieste, un monitoraggio giornaliero dei saldi liquidi, da inviare alla Vigilanza. Viene chiesto al risk management di inviare un report periodico circa il rischio di tasso di interesse, anche nelle valutazioni sull'adeguatezza patrimoniale¹⁴³.

Tra novembre 2011 e marzo 2012 Banca d'Italia effettuò un'ispezione a Monte dei Paschi di Siena. La relazione finale, datata 17 aprile 2012, si concentrò sull'operazione Alexandria e determinò le seguenti risultanze:

“gli ispettori della Banca d'Italia hanno sottoposto ad analisi la (sola) operazione strutturata Alexandria, esprimendo forti riserve in ordine alle scelte contabili di MPS, nel presupposto che l'operazione fosse piuttosto assimilabile a un derivato creditizio (Credit Default Swap - CDS). La cura e la profondità dell'analisi degli ispettori si sono scontrate tuttavia con l'opacità di MPS, che non ha consentito loro di disporre di tutti gli elementi informativi e documentali rilevanti.”

Banca d'Italia, fa riferimento all'occultamento del *mandate agreement* relativo all'operazione Alexandria nonché alla condanna per ostacolo alla vigilanza dell'allora Presidente Mussari, il Direttore Generale Vigni e il responsabile dell'area finanza Baldassarri.

141Cfr. Bivona, audizione

142“Principali interventi di vigilanza sul Gruppo Monte dei Paschi di Siena”. Nota di approfondimento trasmessa da Banca d'Italia al Ministro dell'Economia e delle Finanze, Vittorio Grilli, in relazione all'audizione del 29 gennaio 2013, tenuta dal Ministro presso le Commissioni riunite Finanze di Camera e Senato, 28 gennaio 2013 .Reperibile su: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2013/interventi-gruppo-mps/index.html> .

143Ibid.

In conclusione, sembra emerge con chiarezza come tutti gli organi di vigilanza e controllo avessero informazioni precise e costanti circa la situazione di Banca MPS¹⁴⁴; tuttavia, per accertare che i bilanci erano viziati da falso è stato necessario attendere la fine del 2015, con le dichiarazioni della Procura di Milano. Come anticipato nel paragrafo 1.4, soltanto con delibera dell'11 dicembre 2015, n. 19459, la Consob ha accertato definitivamente la non conformità del bilancio 2014 e della prima semestrale 2015 e richiesto la pubblicazione di informazioni supplementari alla luce della documentazione emersa nel corso delle indagini svolte dalla Procura di Milano in merito alla contabilizzazione dei derivati.

Certamente non è nelle facoltà di questa Commissione avanzare ipotesi di eventuali responsabilità di rilevanza penale degli organismi di controllo, ma riteniamo opportuno riflettere su come il sistema dei diversi organismi che esercitano il controllo sul sistema finanziario, pur avendo seguito la vicenda Monte dei Paschi con ispezioni e numerosi atti a partire dall'acquisizione di Antonveneta ai giorni nostri, non sia riuscito ad appurare per tempo quanto stava maturando all'interno delle operazioni della Banca Mps, al fine di poter attivare gli strumenti consoni per garantire la tutela degli obiettivi di sana e prudente gestione, nonché di trasparenza e correttezza delle operazioni, così come di propria competenza.

Emerge una conoscenza approfondita di tutta l'operazione Antonveneta fin dalle prime battute, ed un considerevole ritardo tra i primi accertamenti, le prime segnalazioni, e le misure concrete adottate, che deve essere oggetto di una seria riflessione, anche per le potenziali conseguenze negative nei diversi soggetti (risparmiatori, investitori) che hanno partecipato agli aumenti di capitale degli ultimi anni. Il caso Mps deve quindi aprire una discussione nelle sedi opportune circa l'efficacia complessiva degli strumenti di vigilanza bancaria nel nostro paese ed a livello europeo al fine di rafforzarne i poteri, l'efficacia e la tempestività.

Natura di Banca d'Italia.

Un'ultima riflessione emersa dai lavori della Commissione riguarda la natura di Banca d'Italia (istituita con la legge n. 449 del 10 agosto 1893) quale istituto di diritto pubblico, partecipato però in buona parte dalle Banche italiane. Come si può leggere nella Relazione sulla Gestione e sulle Attività di Banca d'Italia 2015 la compagine societaria era in origine esclusivamente pubblica, ma negli anni è stata privatizzata a seguito della privatizzazioni degli istituti di credito bancari pubblici che ne detenevano la proprietà nei primi anni novanta. Questi "partecipanti al capitale non possono interferire nell'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite alla Banca o al Governatore per il perseguimento delle finalità istituzionali". Nonostante ciò all'Assemblea dei Partecipanti competono la nomina di organismi e figure di governance quali i membri del Consiglio superiore, la nomina del Presidente e dei componenti del Collegio

¹⁴⁴ I principali interventi di vigilanza condotti sul gruppo sino al maggio 2013 e le procedure sanzionatorie avviate nei confronti della banca sono riepilogati in un documento reperibile sul sito della Banca d'Italia, al pari delle risposte fornite a questa Commissione circa il ruolo svolto nelle vicende di Banca MPS. Attualmente la situazione tecnica di Monte dei Paschi di Siena (MPS) è all'attenzione della Banca Centrale Europea e della Banca d'Italia: dal 4 novembre 2014 la supervisione su tale gruppo fa capo al Meccanismo di Vigilanza Unico, <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>

Sindacale e l'approvazione del bilancio e del riparto degli utili. Attualmente il limite partecipativo per i detentori di quote è fissato dalla legge 5/2014 nel 3 per cento del capitale, gli attuali detentori hanno tempo fino al dicembre 2016 per scendere sotto tale quota. La Commissione ha potuto verificare attraverso alcune fonti documentali ¹⁴⁵ che il 70% delle banche centrali operanti nel mondo sono per il 100% di proprietà pubblica e che solo il 6% delle banche centrali vedono un assetto proprietario nel quale lo "Stato" detiene meno del 50%, tra queste ultime compare l'Italia. Su questo aspetto appare opportuno attivare una riflessione di carattere più generale.

¹⁴⁵ "Governing the governors: A clinical study of centralbanks" di Frisell, Lars; Roszbach, Kasper; Spagnolo, GiancarloSveriges Riksbank Working Paper Series", n° 221 prodotto dalla "Central Bank of Sweden, Stockholm", <http://www.riksbank.se>.

3 RAPPORTI TRA MONTE DEI PASCHI E REGIONE TOSCANA

3.1 NOMINE E CONTROLLO

La trasformazione da istituto di diritto pubblico a società per azioni e fondazione bancaria, avvenuto tra la fine degli anni '90 ed i primi anni 2000, ha comportato, come noto, l'ingresso della Regione Toscana tra gli enti nominanti con la possibilità di nominare un membro della deputazione generale, ovvero dell'organo di indirizzo della Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

La Regione Toscana disciplina i criteri e le procedure per le nomine e le designazioni di competenza della Regione, in attuazione delle disposizioni degli articoli 11, comma 6, 50 e 51 del proprio Statuto¹⁴⁶, attraverso la legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione). Tale legge fissa il principio che "La Regione provvede alle nomine e designazioni informandosi ai principi di trasparenza, pubblicità, partecipazione, rispetto del principio della rappresentanza di genere e, per quelle di competenza del Consiglio regionale, di garanzia del ruolo delle minoranze"¹⁴⁷.

Dal 2001 ad oggi sono stati quattro i soggetti nominati (sotto elenco dettagliato) dal Consiglio Regionale della Toscana.

ELENCO NOMINATI DALLA REGIONE TOSCANA PRESSO LA DEPUTAZIONE GENERALE DELLA FONDAZIONE MONTE DEI PASCHI DI SIENA

2001 - DC **137** 13/07/2001 PACI ANDREA EUGENIO SETTIMO

2005 - DC **69** 19/07/2005 PACI ANDREA EUGENIO SETTIMO

2009 - DC **41** 28/07/2009 SCHEGGI LIO

2013 - DC **72** 23/07/2013 ALPI AMEDEO

Da quanto emerso dalle audizioni, i membri nominati nel corso degli anni avrebbero interpretato il ruolo in maniera formalmente conforme rispetto a quanto disciplinato dallo statuto stesso della Fondazione MPS, ovvero senza vincolo di mandato¹⁴⁸. Citiamo a tal fine, la testimonianza del prof. Andrea Paci che ha dichiarato alla Commissione di non aver mai ricevuto, negli otto anni di presenza in Fondazione Mps, indicazioni di voto né sollecitazioni da alcuna posizione, ed ha rivendicato la propria autonomia e libertà. L'unico rapporto ricostruito dal prof. Paci è quello degli incontri tenuti annualmente dalla Fondazione con gli enti nominanti, in genere tra fine agosto ed inizio settembre, in cui la Regione Toscana partecipava direttamente nella figura di Presidente della Giunta o

¹⁴⁶ <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2005-02-11;>

¹⁴⁷ Art.1, comma 2 della l.r.5/2008.

¹⁴⁸ Comma 2 articolo 7 del primo Statuto del 2001: "I membri della Deputazione Generale non rappresentano gli Enti dai quali sono stati nominati, né rispondono ad essi del loro operato".

Assessore alle riunioni in cui si tenevano le audizioni propedeutiche alla preparazione del documento di programmazione strategica delle attività.¹⁴⁹

Rispetto a questa ricostruzione dei rapporti tra membri nominati e Regione Toscana, questa Commissione non ha elementi sufficienti per confutare quanto espresso dall'unico membro nominato intervenuto che segnala, quindi, l'assenza di ogni influenza da parte dell'ente nominante nell'esercizio del proprio mandato. Al tempo stesso Paci ricorda lo svolgimento di quegli appuntamenti istituzionali previsti, peraltro, dalla normativa regionale in tema di partecipate, ovvero dalla Legge regionale 28 aprile 2008, n. 20 (Disciplina della partecipazione regionale a società, associazioni, fondazioni e altri organismi di diritto privato, ai sensi dell'articolo 51, comma 1 dello Statuto. Norme in materia di componenti degli organi amministrativi delle società a partecipazione regionale.).

A conferma di quanto appreso, giungono le opinioni dei soggetti auditi ogni volta che sono stati sollecitati al riguardo, che confermano una sostanziale ininfluenza dell'ente Regione Toscana rispetto ai fatti ricostruiti dai lavori di questa Commissione.

Secondo un ex sindaco di Siena, Mazzoni della Stella:

“Secondo me, se posso dire - però è un'opinione, questa, senza nessun dato (...) - secondo me non hanno mai contato un tubo e, come per altro succedeva con molti romani, non con tutti, ma gli hanno messo le caramelle nel cappello quando si presentavano a questa maniera”¹⁵⁰.

Altre dichiarazioni vanno nella stessa direzione:

“che Mancini avessi rapporti con Monaci quando era Presidente del Consiglio Regionale, era ovvio che c'erano, però che influenza potrebbero aver avuto quelli su Mancini, al di là della sua incapacità, sinceramente a questa domanda non so rispondere. Non è a mia conoscenza che la Regione Toscana abbia in qualche modo influito o condizionato qualche cosa: può darsi che l'abbia fatto, ma non è nelle mie conoscenze”. (G.Corradi)

“Per quanto mi risulta, la Regione Toscana ha sempre avuto un atteggiamento di cautela rispetto alle scelte che riguardavano la Banca Monte dei Paschi, lasciando campo libero – e con il senno di poi forse è un limite – ai senesi, che fossero Sindaci, parlamentari o altro. Appunto, col senno di poi sarebbe stata gradita una maggiore ingerenza, ma credo che la Regione Toscana nelle diverse guide che ha avuto ha sempre lasciato campo libero ai politici e ai rappresentanti istituzionali locali.” (Bruno Valentini)

Sul ruolo tra Regione Toscana e sistema senese, addirittura si arriva a parlare di surrogato della Fondazione MPS:

“La Regione Toscana, soprattutto con la crisi del Monte dei Paschi dal 2012, la crisi, diciamo, acclarata dal 2012 in avanti, sia diventato una sorta di nuovo bancomat almeno sulla carta, perché il Presidente Rossi ha promesso molti soldi alla città, alcuni sono arrivati e alcuni no, quindi nella mentalità, purtroppo, come forma mentis assistenzialista della città, nell'immaginario

¹⁴⁹ Audizione di Andrea Paci del 7 aprile 2016.

¹⁵⁰ Cfr. Mazzoni della Stella, V. audizione del 7 aprile 2016.

collettivo in qualche modo la Regione ha surrogato la vecchia fondazione MPS, ormai esangue e quindi si è guardato alla Regione come al nuovo bancomat.”¹⁵¹

E' corretto, altresì, segnalare come siano stati espressi anche dei dubbi in merito all'estraneità della Regione Toscana, non tanto in quanto ente nominante di parte (molto minoritaria) della governance della Banca, quanto della consapevolezza e del coinvolgimento politico dei vertici della Regione nelle vicende in oggetto.

“Per esempio il Presidente Rossi, che aveva proprio la nomina almeno di uno o due come Regione nella deputazione amministratrice, se mi dice che lui non sa niente (...), perché lui non sa che cos'è successo, io ho diritto di pensare che comunque lui nominava almeno uno o due deputati nella Fondazione, dunque che ha fatto? Vedeva tutta questa tragedia, tutta questa gente, 10 mila persone già buttate fuori, 5 mila persone già buttate fuori dal lavoro, continui aumenti di capitale, e non si è informato? Non ha chiamato il suo referente o i suoi referenti e gli ha detto “oh bambino, ma che succede qui?”.
(Avv. Paolo Emilio Falaschi)

In conclusione, sembra appurato che la Regione Toscana non sia stata parte rilevante delle vicende oggetto di questa analisi, a seconda di molti auditi, del tutto estranea a quanto accaduto. Pur tuttavia è da rimarcare come al 31 marzo 2016 Banca Monte dei Paschi di Siena registri 26.681 dipendenti ed una rete commerciale in Italia pari a 2.132 filiali che vede il proprio cuore in Toscana, ed in particolare in provincia e nella città di Siena. Si tratta della più grande azienda privata operante nella nostra regione. Appare pertanto condivisibile ritenere che, proprio in virtù del patrimonio aziendale, oltre che economico e finanziario costituito dal Gruppo Monte dei Paschi (ovvero lavoratori, sostegno economico all'economia reale, ecc.) la Regione Toscana, avrebbe potuto e dovuto assumere prima le necessarie iniziative istituzionali volte ad attivarsi con forza per salvaguardare un patrimonio aziendale importante per il territorio di Siena e per la Toscana.

3.2 BANCA E SISTEMA PRODUTTIVO

Il Monte dei Paschi di Siena sin dalle sue origini si è attestato come un istituto bancario legato al territorio di riferimento ed al sistema produttivo regionale, costituito da piccole e medie imprese.

Vi è un dato di presenza territoriale dominante degli sportelli di MPS in toscana, da un punto di vista quantitativo, che negli anni è stato sottoposto anche a direttive dell'Antitrust per limitarne una posizione dominante¹⁵². Resta tutto da approfondire e, soprattutto, da quantificare il legame tra MPS ed economia reale da un lato, ed accesso al credito per famiglie e piccole e medie imprese prima e dopo la crisi finanziaria che ha interessato la Banca.

¹⁵¹ Cfr. Ascheri, R., audizione del 24 marzo 2016.

¹⁵² A seguito dell'acquisizione di Antonveneta l'Antitrust rileva che in certe zone d'Italia, in particolare in Toscana, MPS possiede una eccessiva concentrazione di sportelli e che pertanto avrebbe dovuto provvedere alla vendita di circa 150, 100 dei quali in Toscana, in buona parte di Banca Toscana ma anche di Antonveneta.

A tal proposito è interessante segnalare un dato recentemente reso noto dall'ad Fabrizio Viola durante l'ultima assemblea dei soci. L'area commerciale Toscana e Umbria contribuisce sul totale delle sofferenze di MPS (al 31 dicembre 2015) per il 12,5%¹⁵³. Vale a dire circa 6 miliardi lordi di sofferenze rispetto ai 47 lordi totali. Se è pur vero che dal punto di vista complessivo dello stato di difficoltà della Banca il 12,5% è una cifra modesta, lo stesso numero, da un punto di vista quantitativo, circa 6 miliardi, soprattutto se letto dal punto di vista del sistema economico toscano è un dato decisamente consistente. Dentro quei 6 miliardi vi è un pezzo tangibile e reale della crisi economica e produttiva toscana degli anni passati che si riflette, al momento della mancata escussione, anche sulla crisi di MPS. Possiamo ipotizzare, dalle ricostruzioni fornite e dal materiale acquisito, certamente insufficiente per questa parte dell'analisi, che il Monte dei Paschi di Siena non abbia di fatto modificato il proprio ruolo di Banca vicina al sistema economico, produttivo, forse persino istituzionale, della Toscana ancorché sia venuta a modificarsi la sua natura da istituto di diritto pubblico a società per azioni che dovrebbe vivere esclusivamente sul mercato. Questa valutazione può trovare una prima conferma nella presenza del Monte dei Paschi di Siena in numerose partecipazioni della Regione Toscana (affrontata nei prossimi paragrafi). Il Monte dei Paschi è stato un riferimento essenziale anche per le istituzioni laddove veniva richiesta una partecipazione diretta ad operazioni volte allo sviluppo economico dei territori. Questo aspetto, ovvero la relazione tra crisi della Banca e crisi del sistema economico e produttivo toscano, non è stato probabilmente analizzato con la necessaria attenzione, come peraltro è stato opportunamente sottolineato da alcuni soggetti auditi in Commissione. Giorgio Olivato, ex membro della Deputazione Amministratrice ed ex vicepresidente di Fondazione Monte dei Paschi ha rimproverato alla Regione Toscana di essersi attivata tardivamente, con gli strumenti di una Commissione d'inchiesta. Secondo Olivato il punto di partenza dell'indagine sarebbe dovuto essere il fatto che la Toscana ha perso in questi anni il più importante soggetto economico – finanziario che costituiva un sostegno e veicolo di sviluppo. Sempre secondo Olivato si ricercerebbero adesso responsabilità a suo avviso principalmente legate alle decisioni tecniche e di mercato, quando nessuno si sarebbe attivato per tempo per cercare di salvare il maggiore veicolo di sviluppo della Toscana¹⁵⁴. Anche Mazzoni della Stella ha rilasciato considerazioni analoghe, ovvero che la Toscana a suo avviso avrebbe bisogno di credito industriale qualificato che non riesce a svolgere Fidi Toscana. Il suo invito alla Commissione è stato quello di lavorare su questo tema, perché la possibilità di ricostruire un soggetto delle dimensioni che aveva Monte dei Paschi di Siena significherebbe molto per l'economia reale del territorio toscano¹⁵⁵.

¹⁵³ Assemblea Ordinaria dei soci della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. tenutasi in Siena il giorno 14 aprile 2016, reperibile su <https://www.mps.it/investors/corporate-governance/>.

¹⁵⁴ Audizione di Olivato.

¹⁵⁵ Audizione di Mazzoni della Stella

Il ruolo della Banca Monte dei Paschi di Siena come azienda all'interno del sistema economico toscano è a nostro avviso un elemento debole dell'indagine di questa Commissione. Benché si trattasse di un aspetto pertinente al perimetro territoriale della Commissione, i lavori non si sono soffermati con la necessaria attenzione nel condurre un'analisi più approfondita ed analitica su Banca MPS ed economia toscana, visti i risvolti che l'impatto della crisi di MPS comporta da un lato per il futuro dei suoi dipendenti, dall'altro per il futuro del tessuto economico territoriale che vede in difficoltà il principale protagonista del credito in Toscana.

3.3 DERIVATI

Tra il 1999 e il 2006 la Regione Toscana ha sottoscritto 22 contratti derivati con Istituti di Credito italiani ed esteri. Secondo quanto indicato dal bilancio previsionale regionale 2016 recentemente approvato,¹⁵⁶ attualmente ne sono in essere 8. Di questi (meglio declinati in sette contratti derivati ed un mutuo con una componente derivativa) solo uno è intrattenuto con il Monte dei Paschi di Siena. Gli ulteriori quattro rapporti sono contratti di mutuo tradizionali, sui quali la Regione ha successivamente contratto strumenti derivati, con finalità difensive, con altri soggetti, e per i quali MPS non riceve guadagni aggiuntivi.

Si sottolinea, pertanto che su 8 contratti, esclusivamente uno è sottoscritto con il Monte dei Paschi, evidenziando che nella propria azione amministrativa sull'argomento specifico, la Regione non abbia trattato la banca in oggetto quale interlocutore privilegiato.

156 Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 83 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016 – 2018) così come pubblicato sul BURT n.57 del 29 dicembre 2015, pp.208-209.

Tabella riassuntiva dei prestiti assistiti da derivati per Regione Toscana al 01/01/16

(Tabella A: i contratti di finanziamento assistiti da Interest rate swap).

PASSIVITA' SOTTOSTANTE				DERIVATO FINANZIARIO (INTEREST RATE SWAP)					n. progressivo
Identificativo della passività sottostante	Importo originario della passività sottostante	Nozionale residuo della passività sottostante all'1/11/2016	Banca mutuante / sottoscrittore a fermo del prestito obbligazionario	Struttura del derivato	durata contrattuale del derivato fino al (*)	Banca controparte dell'IRS	TASSO D'INTERESSE pagato dalla banca controparte alla Regione Toscana	TASSO D'INTERESSE pagato dalla Regione Toscana alla Banca controparte	
							Tasso d'interesse applicato sul debito sottostante	Tasso d'interesse applicato sul derivato	
Mutuo 6V	129.114.224,77	55.540.936,15	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Filiale di Firenze)	IRS con collar	giu-21	BNP Paribas - Filiale di Londra -	Euribor 6 mesi + 0,50%	Euribor 6m. +0,50% (Min. 5,028% - Max. 7,950%)	1
Eurobond (XSD149216722)	155.000.000,00	50.375.000,00	Investitori istituzionali dell'Euromercato	IRS con barriera digitale (knock out)	giu-22	Deutsche Bank - Filiale di Londra -	Euribor 6 mesi + 0,15%	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n. 1)	2
Eurobond (XSD149216722)	155.000.000,00	50.375.000,00	Investitori istituzionali dell'Euromercato	IRS con barriera digitale (knock out)	giu-22	Merrill Lynch - Filiale di Londra e dublino	Euribor 6 mesi + 0,15%	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n. 1)	3
Eurobond (XSD149216722)	155.000.000,00	50.375.000,00	Investitori istituzionali dell'Euromercato	IRS strutturato con spread fra CMS 20 anni e CMS 2 anni, con cap	giu-22	Société Generale - Sede di Parigi	Euribor 6 mesi + 0,15%	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n. 2)	4
Mutuo 10V	75.919.164,16	38.158.643,32	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Filiale di Firenze)	IRS con collar	giu-21	Dexia-Crediop - Sede di Roma -	Euribor 6 mesi + 0,16%	Euribor 6m. +0,16% (Min. 4,384% - Max. 7,950%)	5
Mutuo 1V	49.376.254,05	22.793.581,75	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Filiale di Firenze)	IRS tasso fisso	dic-96	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. - Filiale di Firenze -	Euribor 6 mesi + 0,18%	4,368%	6
IT0003204687	25.823.000,00	11.071.353,02	Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. (Filiale di Firenze)	IRS con barriera digitale (knock out)	giu-21	Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. - Filiale di Firenze -	Euribor 6 mesi + 0,00%	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n.3)	7
TOTALE	745.232.642,98	278.689.514,24							

(Tabella B: il contratto di finanziamento con componente derivata).

PASSIVITA' con componente derivata						
Identificativo della passività sottostante	Importo originario della passività sottostante	Nozionale residuo della passività sottostante all'1/11/2016	Banca mutuante	Struttura del tasso con componente derivata	durata contrattuale fino al:	TASSO D'INTERESSE pagato (o ricevuto) ricevuto dalla Regione Toscana
						(Vedi struttura in tabella di dettaglio n. 4)
Mutuo 3V	154.535.811,80	101.097.913,80	Dexia-Crediop	Tasso strutturato con spread fra IRS 20 anni e IRS 2 anni	giu-35	(Vedi struttura in tabella di dettaglio n. 4)

Fonte: bilancio di previsione regionale 2016

Gli oneri finanziari relativi ai derivati finanziari dettagliati nella tabella A di cui sopra, con riferimento alle annualità 2016-2018, sono stimati per il triennio 2016-2018 in Euro 33.705.160,85.

Con una previsione di pagare un tasso d'interesse annuo, nel triennio 2016-2018, pari al 4,676% su base annua¹⁵⁷. E' interessante tenere conto di quanto riportato sul Bilancio di previsione 2016, ovvero il confronto con il tasso d'interesse fisso che sarebbe stato pagato su un finanziamento della Cassa Depositi con caratteristiche simili a quelle dei finanziamenti assistiti dai derivati che sarebbe stato pari al 5,25%¹⁵⁸.

Derivato con MPS.

Lo specifico contratto derivato stipulato con Banca MPS ha voluto assicurare l'amministrazione regionale (che aveva contratto un debito a tasso variabile), sui possibili rischi di rialzo dei tassi, stabilendo per tutta la durata un tasso di interesse fisso al 4,358%.

¹⁵⁷Tali oneri, si legge nel bilancio regionale, sono stati stimati sulla base della prevedibile evoluzione dei tassi di interesse ed in particolare del tasso Euribor 6 mesi nel triennio 2016-2018 tenendo conto, delle attuali politiche accomodanti della BCE e della prosecuzione del "Quantitative easing" anche oltre il 2016 che, presumibilmente, faranno mantenere su livelli prossimi allo zero i tassi del mercato monetario di cui fa parte anche il tasso Euribor 6 mesi, ancora per parecchi mesi.

¹⁵⁸Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 83 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016 - 2018).

I contratti sottoscritti sono “Interest rate swap”¹⁵⁹ con cui la Regione Toscana ha scambiato i flussi di interessi a tasso variabile indicizzato al parametro Euribor (European interbank offered rate) sulla scadenza 6 mesi¹⁶⁰, aumentato dello spread di credito fissato nel contratto di finanziamento con diversi flussi di interessi a secondo dei contratti attivati¹⁶¹. A fronte di ciascun contratto di interest rate swap sottoscritto, la Regione riceverà l'importo semestrale degli interessi gravanti sulla sottostante passività finanziaria e pagherà un interesse calcolato con le modalità indicate nel contratto swap sottoscritto, divenendo quest'ultimo l'onere finanziario effettivamente pagato sulla complessiva posizione debitoria costituita dal finanziamento e dal relativo swap. Per tutti i contratti swap in essere, il nozionale residuo di ciascuno swap è sempre uguale al debito residuo della relativa passività finanziaria sottostante¹⁶².

E' indubbio che nell'attuale (ed inimmaginabile, fino a qualche anno fa), contesto di euribor con 6 mesi a valori prossimi allo zero o, addirittura negativi, il contratto finisca per penalizzare la Regione¹⁶³. Pur tuttavia è improbabile che euribor sei mesi, il tasso di riferimento, si mantenga sempre a valori assolutamente bassi, considerando che il rapporto derivato durerà ancora 20 anni circa.

Per aggiungere un ulteriore elemento di valutazione riguardo l'onerosità dello strumento contratto, si riporta il valore degli interessi di un recente contratto di mutuo sottoscritto dalla Regione. Nel 2012 la Regione ha contratto con Cassa depositi e prestiti, alle migliori condizioni possibili in tale anno al 4,772%, tasso più alto di quanto l'Amministrazione sostiene sul debito assistito dal derivato contratto con Monte dei Paschi di Siena.

Riguardo la negoziazione del rapporto, questa è avvenuta in attuazione della decisione di Giunta n. 23 del 19 settembre 2005, con la quale sono stati definiti gli indirizzi per la ristrutturazione del debito, ai sensi del regolamento di contabilità allora vigente. Tale regolamento prevedeva, art. 35, comma 4, dpgr 61/2001, la possibilità di concludere operazioni di swap con i contraenti delle operazioni di mutuo, previa verifica della congruità del prezzo offerto. In data 1° giugno 2006 è stata effettuata la verifica di congruità del prezzo offerto dalla Banca MPS (tasso d'interesse annuo pari al 4,358%). La verifica è stata effettuata sulla media dei tassi offerti. Il tasso interesse medio quotato dalle banche è risultato pari al 4,393875%.

159 http://www.treccani.it/enciclopedia/euris_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

160 Ovvero la media dei tassi interbancari nel semestre, un tasso d'interesse ufficiale, calcolato e comunicato dalla Banca Centrale Europea che considera i tassi che gli istituti bancari si praticano tra loro per i c.d. prestiti semplici (“aperture di credito non garantite”).

161 Per maggiori dettagli si veda il prospetto fornito con il Bilancio di previsione di cui alla l.r. 83/2015.

162 Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 83 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016 – 2018).

163 Come noto la politica monetaria della BCE ha influenza sul tasso di interesse applicato, ed in particolare sull'indice euribor. In particolare si segnala l'intervento del Quantitative Easing (QE), consistente in massiccia immissione di liquidità sul mercato finanziario, e la riduzione del tasso BCE (attualmente allo 0%).

3.4 PARTECIPATE

Secondo il rapporto 2015 sulle Partecipazioni della Regione Toscana, redatto in ottemperanza alla l.r. 28 aprile 2008, n.20 di disciplina delle partecipazioni regionali a soggetti privati, la Banca Monte dei Paschi di Siena è un partner sociale ricorrente di Regione Toscana nelle sue partecipate. Rispetto all'ultimo rapporto sulle partecipate dalla Regione¹⁶⁴, il gruppo MPS e l'ente condividono infatti la stessa compagine sociale in quattro società e due fondazioni, sotto maggiormente dettagliate¹⁶⁵.

La Commissione ha audito le principali figure apicali di tutte le partecipate condivise tra Regione Toscana e Monte dei Paschi di Siena nell'intento di compiere un'analisi complessiva circa i motivi sottostanti la presenza della Banca Monte dei Paschi in tali compagini sociali, un'analisi delle attività e dei risultati di esercizio di tali aziende o fondazioni.

La Commissione ha rilevato da fonti documentali che la quasi totalità di tali organizzazioni presenta risultati d'esercizio modesti o fortemente negativi, generando in quest'ultimo caso conseguenti perdite per i soci, tra i quali sia l'istituto bancario senese sia Regione Toscana (tab. 1).

Società partecipata	Capitale sociale al 31 dicembre 2015	Utile (perdita) di esercizio	Quota % di partecipazione Regione Toscana al capitale sociale	Quota di utile (perdita) di pertinenza della Regione Toscana
Fidi Toscana s.p.a	160.163.224,00	-13.940.522,00	46,28%	-6.451.674,58
Interporto Toscana "A. Vespucci" S.p.a.	22.458.263,10	-3.223.521,00	23,56%	- 759.461,54
Terme di Chianciano Immobiliare S.p.A	17.602.845,16	36.661,00 (nel 2014 - 439.763,00)	73,81%	27.059,48
S.E.A.M. Società Esercizio Aeroporto della Maremma S.p.A.	2.213.860,00	42.525	7,08%	3.203,84

FIDI TOSCANA Spa

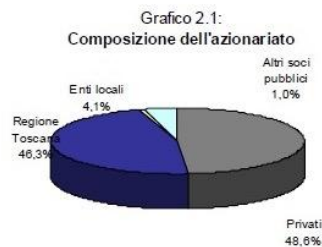
Banca Monte dei Paschi rappresenta il secondo socio per quota di partecipazione (27,46%), dietro la Regione Toscana (46,284%) e davanti altri otto soggetti con quote superiori all'1%, di cui sei istituti bancari radicati in Toscana (Banca CR Firenze con l'8,36%; Banca Nazionale del Lavoro con il 3,918%, Banco Popolare con l'1,743%; Cassa di Risparmio di San Miniato con l'1,592%, Cassa di Risparmio di

¹⁶⁴ Per una di queste (Firenze Parcheggi spa), prima della conclusione dei lavori della Commissione, la Giunta ha comunicato la liquidazione della quota regionale.

¹⁶⁵ Vengono utilizzati dati aggiornati forniti dal settore, rispetto al "Rapporto 2015 - Le partecipazioni della Regione Toscana al 31 dicembre 2014".

Pistoia e della Lucchesia con l'1,483%, Federazione Toscana Banche Cred. Coop. con l'1,471%; Unione Regionale C.C.I.A.A. Toscana con l'1,279% e Banca Popolare Etruria e Lazio con l'1,055%; altri soggetti per il 5,355%)

Socio	Valore nominale (€)	Quota %
Regione Toscana	74.130.524	46,284
Banca Monte dei Paschi di Siena	43.980.040	27,46
Banca CR Firenze	13.389.272	8,36
Banca Nazionale del Lavoro	6.274.736	3,918
Banco Popolare	2.791.360	1,743
Cassa di Risparmio di San Miniato	2.548.936	1,592
Cassa di Risparmio di Pistoia e della Lucchesia	2.375.724	1,483
Federazione Toscana Banche Cred. Coop.	2.355.392	1,471
Unione Regionale C.C.I.A.A. Toscana	2.048.852	1,279
Banca Popolare Etruria e Lazio	1.690.104	1,055
Altri	8.578.284	5,355
Totale	160.163.224,0	100,0



Il rapporto tra Fidi Toscana spa e Monte dei Paschi di Siena è stata descritto alla Commissione dall'attuale Presidente, Lorenzo Petretto.

“Il consiglio di amministrazione è composto da tre membri (su undici ndr) che sono della designazione di MPS (...) Abbiamo dei rapporti contrattuali con il Gruppo MPS, che sono legati alla concessione di garanzie, abbiamo una convenzione generale, così chiamata, sottoscritta nel 2007 [...] che disciplina i rapporti che ci sono fra Fidi Toscana e la società del Gruppo MPS nell'ambito della concessione di garanzie. (...) C'è tutta quella parte di strumenti che vengono dati e che vengono quindi prodotti, che vengono fatti da Fidi Toscana e che vengono poi forniti alle banche con la necessità di dover garantire i crediti e quindi i finanziamenti che le imprese hanno richiesto ed ottenuto in prima istanza dalla banca. Quindi la procedura è questa: l'azienda fa richiesta di finanziamento per la motivazione specifica di un mutuo o di qualunque altra forma di finanziamento alla banca, la banca eroga il finanziamento dietro la concessione di una garanzia che in questo caso è data da Fidi Toscana. Noi abbiamo avuto anche un contratto[...] con MPS Capital Services dal 2008 al 2013, Capital Services S.p.A. faceva a Fidi Toscana un servizio di elaborazione statistica per il credito delle aziende, per l'andamento creditizio e quant'altro. Il contratto nel 2013 ha avuto termine, non abbiamo più contratti in essere con MPS Capital Services di questo tipo. Sempre con MPS Capital Services Fidi Toscana fino al 2010 aveva la sede in Piazza della Repubblica, poi ha cambiato sede, la sede attuale che è in Viale Mazzini 46 è stata acquistata da MPS Capital Services ed è iscritta a un bilancio, ha un valore di 14,02 milioni. È la sede, non so se conoscete quella in Viale Mazzini, dove ci stanno dentro tutti gli uffici e le 84 persone che lavorano in Fidi Toscana.

Abbiamo un patrimonio di vigilanza di circa 167 milioni e mezzo ovviamente le nostre liquidità, quindi il nostro time deposit, il nostro circolante, le nostre obbligazioni che noi abbiamo sono suddivise tra le varie banche, perché abbiamo una gestione della Tesoreria in qualità di finanziaria regionale... [...] ho riportato l'ammontare dei conti correnti time depositi e obbligazioni che variano dai 15,4 milioni nel 2005 fino agli attuali 29,4 del 2014.

Noi abbiamo tra... restano solamente alcune partecipazioni che sono ritenute strategiche per due motivi: uno per l'impatto sul territorio, due per il rapporto che hanno con Fidi Toscana, che sono... con le quali abbiamo ovviamente anche rapporti con MPS perché vi è dentro anche MPS... che sono SICI Sgr S.p.A [...] che ha sede addirittura nella sede di Fidi Toscana... noi siamo soci di riferimento al 31 per cento e è la società che gestisce i fondi per lo sviluppo del centro Italia, società che ovviamente penso e immagino che conosciate perché è l'Sgr di fatto regionale anche quella. Poi abbiamo Biofund S.p.A., Grosseto Sviluppo S.p.A., Valdarno Sviluppo S.p.A. e PATTO 2000 S.p.A.”¹⁶⁶

Alla domanda posta dalla Commissione di avere il dato relativo ai crediti deteriorati di Fidi Toscana spa attribuibili a Monte dei Paschi di Siena, Fidi Toscana spa, nella persona del suo Presidente, ha fornito successivamente all'audizione le seguenti tabelle.

¹⁶⁶ Cfr. Petretto, L., audizione del 16 maggio 2016.

Tabella 1: A valere sul patrimonio di Fidi Toscana

ANNO	STOCK DETERIORATO FIDITOSCANA		STOCK BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA		% INCIDENZA MPS SULLO STOCK FIDITOSCANA		PERDITE LIQUIDATE
	INADENPIENZA PROBABILE	SOFFERENZA	INADENPIENZA PROBABILE	SOFFERENZA	% INADENPIENZE PROBABILI	% SOFFERENZE	
2005	2.167.263,58	9.634.752,15	207.225,09	266.484,16	9,56%	2,97%	202.035,67
2006	4.391.014,95	9.289.941,53	149.785,12	740.031,03	3,34%	7,97%	285.953,00
2007	8.289.909,89	12.219.005,71	348.104,37	244.999,36	4,20%	2,01%	193.800,00
2008	9.427.449,71	14.642.189,69	788.690,21	1.222.839,88	8,37%	8,35%	-
2009	9.525.682,24	18.883.234,88	1.157.646,19	2.580.398,04	12,15%	13,67%	532.457,64
2010	15.018.667,18	23.231.894,12	1.980.624,00	2.411.920,08	13,19%	10,38%	2.155.257,88
2011	12.097.048,48	24.843.452,98	2.234.515,01	1.384.071,77	18,47%	5,57%	2.943.683,36
2012	17.973.566,23	41.179.279,85	4.542.671,20	5.934.406,21	25,27%	14,41%	3.332.976,60
2013	20.580.873,87	79.808.231,10	5.014.326,71	15.515.618,97	24,38%	19,49%	4.286.942,89
2014	37.003.866,62	107.026.337,42	8.721.456,65	21.207.628,47	23,57%	19,91%	4.733.399,54
2015	51.250.858,66	103.435.775,81	15.104.123,82	17.278.546,09	29,47%	16,70%	5.442.552,50

N.B. inadempienza probabile è la nuova denominazione delle operazioni incagliate

Tabella 2: A valere su fondi pubblici

ANNO	STOCK DETERIORATO FIDITOSCANA		STOCK BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA		% INCIDENZA MPS SULLO STOCK FIDITOSCANA		PERDITE LIQUIDATE
	INADENPIENZA PROBABILE	SOFFERENZA	INADENPIENZA PROBABILE	SOFFERENZA	% INADENPIENZE PROBABILI	% SOFFERENZE	
2005	872.697,42	1.719.081,52	23.325,36	38.582,01	2,67%	2,24%	63.730,89
2006	1.845.015,24	1.449.159,08	4.323,43	8.570,09	0,23%	0,56%	54.200,00
2007	2.357.616,26	5.867.172,21	663.530,37	1.563.204,12	28,14%	26,84%	54.000,00
2008	3.549.010,24	6.117.674,39	594.747,05	1.744.215,83	16,76%	28,51%	2.698.907,05
2009	4.008.710,80	8.654.506,83	1.487.003,95	2.639.117,50	37,09%	30,49%	2.327.826,06
2010	5.398.638,11	9.697.023,17	1.669.190,25	2.078.619,65	30,92%	21,44%	3.580.144,93
2011	4.769.445,20	9.324.733,51	1.264.959,20	1.381.279,14	26,52%	14,91%	2.274.506,26
2012	4.512.598,96	11.211.849,29	1.061.179,98	2.111.376,04	23,52%	18,83%	837.694,78
2013	4.166.757,44	15.082.084,24	861.623,89	2.679.091,54	20,66%	17,76%	564.630,52
2014	5.504.284,33	15.975.152,89	1.119.366,37	1.978.836,48	20,34%	12,36%	1.087.468,99
2015	5.465.096,12	15.233.331,75	2.645.851,27	935.643,80	48,41%	6,15%	691.854,56

N.B. inadempienza probabile è la nuova denominazione delle operazioni incagliate

In tal senso la Commissione esprime la sua preoccupazione nel riconoscere che Fidi Toscana spa abbia di fatto incrementato nettamente i suoi crediti deteriorati - con particolare riguardo per le inadempienze probabili e sofferenze cresciute notevolmente in dieci anni.

Per quanto riguarda l'incidenza di Monte dei Paschi di Siena sullo stock di tali crediti deteriorati di Fidi Toscana spa, questo è triplicato per le inadempienze probabili e otto volte maggiore per le sofferenze nell'ultimo decennio. Tali valori, sebbene costituiscano un indice economico negativo, non costituiscono però, a nostro avviso, una anomalia se considerati in relazione all'apporto dell'intero sistema bancario insediato in Toscana.

Dall'insieme di informazioni raccolte, la Commissione ha ritenuto di desumere che Monte dei Paschi di Siena sia rimasto il secondo socio di Fidi Toscana spa - nonostante la crisi aziendale che indurrebbe a ritenere utile la cessione di quote relative a società in perdita - quale forma di continuità con la sua partecipazione iniziale, nata nel periodo in cui la banca era Istituto di Diritto Pubblico. Restano tuttavia preoccupanti secondo la Commissione i risultati di esercizio della partecipata regionale, del quale l'ultimo presenta una perdita capace di influire sul socio Regione Toscana per 6,4 milioni di euro. Su tale aspetto, riteniamo positive le recenti iniziative della Giunta regionale¹⁶⁷ volte a disciplinare un monitoraggio rafforzato delle partecipate in perdita, con richiesta di piano di risanamento e relazione semestrale.

La Commissione invita, pertanto, la Commissione Controllo del Consiglio Regionale a porre particolare attenzione alla situazione di Fidi Toscana spa e allo stato del suo credito.

INTERPORTO TOSCANO "A.VESPUCCI" LIVORNO-GUASTICCE Spa

La Interporto Toscano "A. Vespucci" spa gestisce la struttura omonima sita a Guasticce (Collesalveti - LI) e l'attività di retroporto per quanto riguarda il Porto di Livorno. Banca Monte dei Paschi di Siena è il secondo socio con il 21,8% delle azioni, dietro a Regione Toscana 23,6% e davanti a M.P.S.Capital Services con il 19%. Seguono altri soci pubblici e privati, tra qui il Banco Popolare Soc. Coop. con l'1,4%.

¹⁶⁷ Delibera di giunta regionale n.435 del 10 maggio 2016 (Indirizzi finalizzati alla revisione e al rafforzamento del monitoraggio dei piani industriali delle società in crisi partecipate dalla Regione Toscana).

Socio	Valore nominale (€)	Quota %
Regione Toscana	5.291.133	23,6
Monte Dei Paschi Di Siena	4.900.172	21,8
M.P.S.Capital Services	4.267.509	19,0
Autorita' Portuale Livorno	2.153.638	9,6
C.C.I.A.A. Di Livorno	1.309.743	5,8
Comune Di Livorno	1.152.222	5,1
Comune Di Pisa	627.499	2,8
C.C.I.A.A. Di Pisa	595.478	2,7
Banco Popolare Soc. Coop.	309.876	1,4
Provincia Di Livorno	290.251	1,3
Provincia Di Pisa	290.251	1,3
Altri privati	1.038.085	4,6
Altri EELL	232.407	1,0
Totale	22.458.263	100,0



La società ha vissuto di recente una ricapitalizzazione di 10 milioni di euro (coperta per 5 milioni da Monte dei Paschi di Siena), ciononostante ha chiuso l'esercizio 2015 con una perdita cospicua di 3,2 milioni di euro, quasi dieci volte superiore a quella riscontrata nel 2014 (-399.603 euro). Indebitamento e oneri finanziari relativi rimangono un problema strutturale della società: Interporto "A. Vespucci" spa ha circa 65 milioni di euro di debiti e gli oneri finanziari sono pari al 60% dei ricavi Commerciali.

Come dichiarato nella relazione 2015 della giunta "In sostanza i ricavi gestionali sono in grado di coprire i costi di gestione ma non coprono totalmente i costi finanziari e gli ammortamenti che possono essere coperti solo da componenti straordinari di reddito quali ad esempio le plusvalenze da vendita immobili". Questa situazione ha indotto il CDA a chiedere un piano di rimodulazione del debito bancario individuando in Fidi Toscana l'advisor finanziario. Tale Piano di Consolidamento e Sviluppo rappresenta il superamento del Piano Industriale approvato in sede di aumento di capitale sociale nel novembre 2013.

La Commissione ha potuto ascoltare il Presidente della società, Rocco Guido Nastasi, e il suo Responsabile Amministrativo, Riccardo Gioli. Dai suddetti ha appreso le seguenti informazioni su risultati di esercizio, indebitamento legato a Monte dei Paschi di Siena e incidenza di quest'ultima nella governante:

"I rapporti con Monte dei Paschi sono iniziati quando l'Interporto diciamo acquisì i primi contributi con la legge 240 [...] Monte dei Paschi di Siena fu il capofila del primo pool di banche che finanziò l'Interporto e col passare degli anni è sempre stata la banca di riferimento per le operazioni importanti a lungo termine [...] La società è stata fondata nell'87 [...] poi c'è stato un passaggio di partecipazioni... Sansedoni, Monte dei Paschi Partecipazioni, poi è stata passata a Capital Services e poi ultimamente Monte dei Paschi che la Monte dei Paschi è entrata con l'ultimo aumento di capitale, sostanzialmente è entrata con un aumento di capitale quando avevamo uno scoperto di conto corrente di 5 milioni. Quindi sostanzialmente è stato azzerato lo scoperto di conto corrente trasformandolo in capitale. Monte dei Paschi, che poi è sempre stato presente nei nostri consigli di amministrazione (...) attualmente il consiglio è stato ridotto, anche in ottemperanza alle normative da 7 a 5 membri e l'amministratore delegato e un consigliere sono di nomina Monte dei Paschi di Siena"

Gioli R., p. 44-45

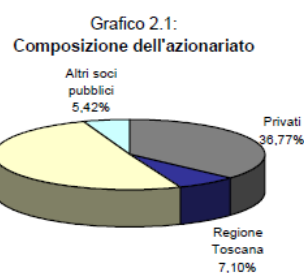
La Commissione ha quindi appurato circa un terzo dell'indebitamento attuale di Interporto "A. Vespucci" spa è con il gruppo Monte dei Paschi di Siena (circa 22 milioni) e questa attività, unita al

controllo di gestione su un soggetto col quale è molto esposto, rappresenta ad oggi il ragionevole motivo della sua permanenza nell'azionariato. Una condizione nata negli anni dell'Istituto di Diritto Pubblico, quando Monte dei Paschi di Siena era una banca pubblica di sistema. Il caso dell'Interporto "A.Vespucci" spa denota quanto nella transizione da quella condizione alle logiche di una banca privata, ha comportato alcune difficoltà di riassetto. Difficoltà colmate in questo caso dalla profittabilità di un indebitamento che, lo ribadiamo, produce oneri finanziari al 60% dei ricavi.

SOCIETA' ESERCIZIO AEROPORTO MAREMMA - SEAM Spa

La società gestisce l'aeroporto civile di Grosseto. Regione Toscana ne detiene il 7,8% e Monte dei Paschi di Siena il 1,35%. In totale l'azionariato pubblico della società arriva al 37% e coinvolge. Ha chiuso l'esercizio 2015 in utile (42.525 euro), quarto risultato positivo consecutivo, e si presenta in equilibrio finanziario.

Socio	Valore nominale (€)	Quota %
Regione Toscana	156.721	7,08
ILCA S.r.l.	779.051	35,19
Banca CR Firenze S.p.A.	221.386	10,00
Banca Popolare di Vicenza S.c.p.A.	221.386	10,00
MARLIA S.a.s.	46.267	2,09
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.	29.991	1,35
Associazione Industriali di Grosseto	10.560	0,48
Aeroporto di Firenze S.p.A.	8.548	0,39
Federalberghi di Grosseto	7.259	0,33
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio Soc. Coop.	7.060	0,32
Altri	725.632	32,78
Totale	2.213.860,0	100,0



Il Presidente Alessandri ha infine chiarito alla Commissione il perché della presenza di Monte dei Paschi di Siena nel capitale sociale della società. Un ottimo esempio del concetto di "banca di sistema" già ampiamente trattato nella relazione.

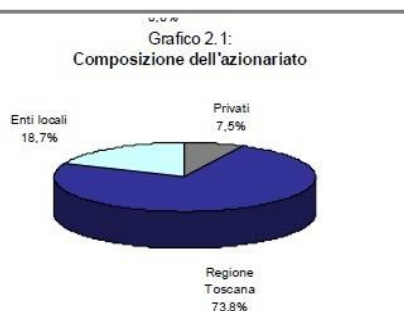
"La partecipazione della Banca è in tutto il sistema societario pubblico e privato che è presente su Grosseto, quindi l'Aeroporto, l'ente Fiera e la Grosseto Sviluppo. Il sistema societario grossetano, maremmano ha origine negli anni '90, quindi quelli erano gli anni in cui la Fondazione ancora non c'era e esisteva questo famoso... dico "famoso" anche con un po' di rammarico, perché prima vedevamo risorse che ora non vediamo più... questo famoso fondo per lo sviluppo delle province di Siena e Grosseto, che erogava contributi, devo dire importanti a Siena, contributi più marginali su Grosseto, ma comunque sempre contributi abbastanza importanti. Quindi la presenza della Banca nel capitale di tutte le società pubbliche o private (inc.) in quel periodo faceva parte, era una prassi diciamo: la banca veniva considerata banca del territorio e come tale partecipava il capitale e poi si offriva anche ovviamente come strumento finanziario per i fabbisogni che le singole società avrebbero avuto".

TERME DI CHIANCIANO IMMOBILIARE spa

La società gestisce il patrimonio immobiliare del complesso termale di Chianciano Terme ed è partecipata al 73,81% dalla Regione Toscana, al 18,7% dal Comune di Chianciano Terme e al 7,49%

dalla Finanziaria Senese di Sviluppo (società con partecipazione maggioritaria della Fondazione Monte dei Paschi di Siena). Il bilancio 2014 aveva chiuso con 439.763 euro di perdita, ma l'esercizio 2015 ha invece registrato un utile, seppur esiguo, di 36.661 euro. La società risulta indebitata per circa 4 milioni di euro.

Socio	Valore nominale (€)	Quota %
Regione Toscana	12.991.912,0	73,81
Comune Di Chianciano T.	3.291.978,4	18,7
Finanziaria Senese Di Sviluppo	1.318.803,6	7,49
Azioni Proprie	151,1	< 0,005
Totale	17.602.845,2	100,0



La Commissione ha potuto raccogliere informazioni sulla gestione dall'Amministratore Unico, Massimiliano Galli:

“rapporti con il Gruppo Monte dei Paschi in quanto sono stati stipulati sia dei contratti di conti correnti, tre ancora in essere ad oggi... il primo nel '96, poi nel 2013 e poi nel 2008... e tre contratti di mutuo. Ancora ad oggi in essere”.

La Commissione non ha potuto approfondire, per ragioni di tempo e opportunità rispetto al suo oggetto, le ragioni della partecipazione - seppur minoritaria - di Finanziaria Senese spa. Resta pertanto solo ipotetico il collegamento tra questa presenza nella compagine sociale e l'indebitamento di Terme di Chianciano Immobiliare spa gestito dal gruppo Monte dei Paschi di Siena. Ad oggi la partecipata risulta tra le società con quote in dismissione da parte della Regione Toscana.

FONDAZIONE SISTEMA TOSCANA

Fondazione Sistema Toscana nasce nel 2005 per volontà della Regione Toscana e della Banca MPS. E' una Fondazione senza fine di lucro creata per promuovere il sistema regionale con strumenti di comunicazione multimediale integrata. Dopo il triennio di start up MPS ha considerato esaurita la sua missione. Con la revisione statutaria del 2014 gli organi di governo e di controllo sono nominati dalla Regione Toscana, Socio Fondatore che determina in via esclusiva indirizzo e “governance” di FST.

La Fondazione realizza progetti ed eventi nell'ambito della cittadinanza digitale, del web 2.0 e della promozione territoriale on line; gestisce il patrimonio della Mediateca, sostiene e promuove la cultura cinematografica e audiovisiva.

Socio	Qualità di socio (Fondatore/Sostenitore)	Valore (€)	Quota %
Regione Toscana	Fondatore	5.000.000	82,69
Banca MPS S.p.a.	Fondatore	1.046.180	17,3
	Totale	6.046.180,00	100,0

Paolo Chiappini, attuale Direttore di FST, ha illustrato alla Commissione genesi e attuale assetto di questo ente:

“i rapporti intercorsi con la banca MPS e la Fondazione MPS risalgono a una fase che precede la costituzione della Fondazione (FST ndr) avvenuta sul finire del 2004, in relazione alla fusione di due progetti che richiamavano l’interesse dei due soci fondatori, Regione Toscana e Banca Monte dei Paschi, in ordine alla realizzazione di un portale Internet della Toscana (Intoscana.it ndr) finalizzato allora, in un’epoca che ancora non aveva fatto esplodere dinamiche che attribuivano al Web e ad Internet una componente fondamentale ai fini della valorizzazione delle risorse territoriali (...)

Dopo il triennio di startup che ha coinciso con gli anni 2005, 2006 e 2007 [...] (banca Monte dei Paschi di Siena ndr) ha considerato esaurito il suo ruolo, “missione compiuta” sostanzialmente, quindi ha dichiarato di non avere altro interesse rispetto alle prospettive della Fondazione Sistema Toscana, al punto che progressivamente, in relazione anche a una serie di modifiche statutarie, e anche di provvedimenti legislativi della Regione, la Banca Monte dei Paschi non ha esercitato più e non esercita ad oggi alcun potere di indirizzo, di controllo o di nomina, in altre parole non interviene in nessun atto amministrativo che possa interessare o le attività o la governance della Fondazione Sistema Toscana. (...)

Al pari tempo dal 2007 ad oggi nessuna forma di contributo in alcuna forma, sia essa relativa al fondo di dotazione, al fondo di esercizio o di altre modalità, non sono mai intercorse relazioni o apporti di risorse finanziarie da parte della banca.”

In tal senso la Commissione esprime la necessità che la Regione Toscana ripensi la natura dell'organismo Fondazione Sistema Toscana alla luce delle mutate condizioni di rapporto con la Fondazione MPS, tale da trasformarla in un soggetto dipendente essenzialmente dalla Regione e utile per la promozione e l'informazione turistica, all'organizzazione e al sostegno a produzioni culturali.

FONDAZIONE TOSCANA LIFE SCIENCES

La Fondazione persegue finalità di ricerca scientifica di particolare interesse sociale da svolgere prioritariamente negli seguenti ambiti:

- ✓ prevenzione, diagnosi e cura di tutte le patologie dell’essere umano;
- ✓ prevenzione e limitazione dei danni derivanti da abuso di droghe;
- ✓ studio delle malattie ad eziologia di carattere ambientale,
- ✓ produzione di nuovi farmaci e vaccini per uso umano e veterinario;
- ✓ progettazione e valorizzazione di piattaforme scientifico-tecnologiche di tipo “general purpose” suscettibili di applicazioni biotecnologiche, bioetiche, agroalimentari in diversi ambiti produttivi.

Socio	Qualità di socio (Fondatore/Sostenitore)	Valore (€)	Quota %
Regione Toscana	Fondatore	200.000,00	29,20%
Scuola Normale Superiore di Pisa	Fondatore	20.000,00	2,92%
Scuola Superiore degli Studi Universitari e Perfezionamento Sant'Anna	Fondatore	20.000,00	2,92%
Università degli Studi di Pisa	Fondatore	20.000,00	2,92%
Az. Ospedaliera Università Senese	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Banca Monte dei Paschi di Siena	Fondatore Sostenitore	100.000,00	14,60%
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Siena	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Comune di Siena	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Fondazione Monte dei Paschi di Siena	Fondatore Sostenitore	250.000,00	36,50%
Amm.ne Provinciale di Siena	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Università degli Studi di Firenze	Fondatore Sostenitore	10.000,00	1,46%
Università degli Studi di Siena	Fondatore Sostenitore	25.000,00	3,65%
Totale		685.000,00	100,00%

La Commissione ha potuto conoscere attività e governance della Fondazione Toscana Life Sciences grazie al contributo offerto in audizione dal suo Direttore Generale, Andrea Paolini.

“L’attività che svolgiamo è quella di supporto alla ricerca scientifica e tecnologica nel settore delle scienze della vita (...) abbiamo un rapporto con Fondazione e Banca Monte dei Paschi che deriva sostanzialmente da due questioni: una che sono nostri soci, e poi ovviamente con Banca Monte dei Paschi è anche una banca con cui noi abbiamo dei rapporti di tipo commerciale, nel senso che abbiamo i conti correnti e altre attività di tipo bancario con la banca stessa. Inizialmente sostanzialmente tutto il fabbisogno del progetto era sostenuto dal punto di vista finanziario dalla Fondazione Monte dei Paschi, [...] complessivamente dal 2005 al 2015 i finanziamenti erogati a favore a fondo perduto in conto gestione per la Fondazione sono stati pari a 17 milioni e 400 mila euro. A questi si assommano un’altra quota di 900 mila euro di un cofinanziamento per un progetto che era stato vinto dalla Fondazione a valere su fondi CIPE per investimenti in piattaforme tecnologiche che richiedeva a fronte di un costo complessivo di 4 milioni e mezzo e 3 milioni e 600 mila euro di cofinanziamento ministeriale a fondo perduto, richiedeva un ulteriore finanziamento del 20 per cento di 900 mila euro che dette con procedura ad hoc la Fondazione Monte dei Paschi. (...) era l’unico dei soci che invece di nominare un solo rappresentante nel consiglio di indirizzo ne nominava tre. Quindi gli altri undici soci hanno un rappresentante, loro ne hanno tre. Allo stato odierno i tre rappresentanti sono il presidente Fabrizio Landi, che è di nomina della Fondazione, Riccardo Lunardi e Daniele Messina, che sono due dirigenti e funzionari della Fondazione Monte dei Paschi stessa (...) (banca MPS e Fondazione Monte dei Paschi di Siena ndr) hanno erogato un finanziamento che negli anni è andato fortemente a calare, ma insomma, ora si sta attestando intorno al milione di euro all’anno sul progetto; per il prossimo anno secondo il documento programmatico previsionale e i successivi atti che abbiamo fatto di perfezionamento, hanno stanziato un contributo massimo a favore della Fondazione, quindi per l’anno corrente, di 950 mila euro”.

La Commissione ha potuto riconoscere dalla documentazione disponibile e dalle testimonianze rese che Fondazione Toscana Life Sciences è un ente in salute e un progetto di valore oggettivo.

La Commissione ha, inoltre, sentito la necessità di chiarire col Direttore Generale la relazione tra questa realtà solida e Siena Biotech, un’esperienza alquanto simile, sostenuta da Fondazione Monte dei Paschi di Siena e descritta ai commissari da due sindaci di Siena, Maurizio Cenni e Bruno Valentini. Il Direttore Generale Paolini ha precisato alla Commissione i rapporti tra queste due realtà finanziate in

contemporanea dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e l'epilogo dove Fondazione Toscana Life Sciences ha contribuito ad attenuare il problema occupazionale e patrimoniale generato da Siena Biotech. La Commissione esprime apprezzamento per l'operazione posta in essere da Fondazione Toscana Life Sciences e l'insieme delle sue attività. Sottolineiamo tuttavia come la storia di Siena Biotech sia difficilmente inquadrabile in una "sana e prudente gestione" come indicata nello Statuto della Fondazione e purtroppo potrebbe configurarsi come un tentativo, alquanto deprecabile, di coltivare logiche clientelari. Tentativo conclusosi come in altri casi con una crisi aziendale pagata soprattutto dai lavoratori.

Dismissione partecipate.

Da sottolineare come con la Delibera di Giunta regionale del 23 marzo 2015, n.325 si è approvata la "Ricognizione dello stato di attuazione dei processi di dismissione delle partecipazioni societarie attuati nel corso della legislatura e rinvio a quella successiva di ogni ulteriore decisione per la definizione del piano di razionalizzazione di cui all'art. 1, c. 611-614, della L. 190/2014".

Tale atto contiene, in allegato, lo stato di attuazione dei processi di dismissione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalla Regione Toscana operati nella legislatura 2010/2015, e stabilisce pertanto il percorso che la Regione intende intraprendere volto a adempiere rispetto a quanto previsto dal "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (c.d. Riforma Madia).

Per quanto riguarda i riferimenti agli effetti della Riforma Madia (per esempio con riferimento a Fidi Toscana), si deve sottolineare il fatto che il decreto legislativo recante il nuovo Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica non è stato ancora approvato in via definitiva dal consiglio dei ministri, pur essendo ormai in fase di avanzata definizione. Se ne prevede l'approvazione i primi di agosto. A seguito dell'emanazione di tale decreto la Regione rivederà ed aggionerà il proprio piano di razionalizzazione (contenuto nel Documento di Economia e Finanza Regionale 2016).

Sul piano generale, con riferimento alle partecipazioni con squilibrio economico-finanziario, la Regione ha recentemente disciplinato, lo scorso maggio,¹⁶⁸ in merito all'esigenza di avere un monitoraggio rafforzato delle stesse, con richiesta di piano industriale di risanamento e relazione semestrale.

¹⁶⁸ Delibera di giunta regionale n.435 del 10 maggio 2016 (Indirizzi finalizzati alla revisione e al rafforzamento del monitoraggio dei piani industriali delle società in crisi partecipate dalla Regione Toscana).

4 CONCLUSIONI

La chiusura prevista dei lavori della Commissione per giovedì 28 luglio non può che consegnare un quadro incompleto rispetto alle vicende attese per le prossime ore. Nella giornata del 26 luglio 2016 sono state anticipate le decisioni che MPS avrebbe preso rispetto al proprio "capital plan" inviato alla Bce¹⁶⁹: un aumento di capitale da 5 miliardi e un taglio delle sofferenze nette per 10 miliardi di euro. La risposta della BCE ed il risultato degli stress test europei saranno noti nei giorni seguenti, comunque dopo la chiusura dei lavori della Commissione di inchiesta.

4.1 VALUTAZIONI

Rispetto alla presente relazione sui lavori della Commissione d'inchiesta "In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla Banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la Regione Toscana" istituita con Deliberazione dell'ufficio di presidenza del 30 luglio 2015, n. 52, il Partito Democratico esprime le seguenti valutazioni:

Una commissione per MPS: il contributo del PD per fare chiarezza

1. Il Partito Democratico ha partecipato alla commissione di inchiesta sulle vicende del Monte dei Paschi con un ruolo attivo e propositivo. Pur con i limiti oggettivi di una commissione di inchiesta regionale, abbiamo cercato di dare il nostro contributo a fare chiarezza sui diversi gradi di responsabilità legati alla vicenda. Questa relazione è la dimostrazione che il Pd ha voluto assumersi fino in fondo, in prima persona, questa responsabilità, facendo i conti con il ruolo che attualmente riveste nel governo della città, del territorio senese e in Toscana e del ruolo in questi contesti che hanno avuto i partiti da cui ha avuto origine, senza sconti per nessuno - prima di tutto alla propria classe dirigente - stando ai fatti, alle testimonianze, distinguendo tra opinioni, denunce e situazioni verificate, ricercando equilibrio e rifiutando la logica da *spy story* su cui si impegnerà meglio la cinematografia di quanto non possa fare il Consiglio Regionale.
2. Se il cuore dell'indagine doveva essere l'intreccio tra Banca Monte dei Paschi e Regione Toscana, il risultato dell'indagine prova come l'istituzione Regione Toscana, abbia avuto un ruolo marginale, se non del tutto ininfluenza, rispetto alle vicende della Banca MPS. Pur tuttavia, alla luce di quanto appurato, considerato che:
 - Banca Monte dei Paschi è la principale azienda privata della Toscana;
 - da sempre MPS costituisce un soggetto fondamentale per il sostegno al credito del tessuto imprenditoriale e produttivo toscano;

¹⁶⁹ ANSA del 26 luglio 2016.

- Monte dei Paschi di Siena rappresenta il soggetto economico e sociale più importante dell'economia della città di Siena;
- La Regione Toscana è comunque un ente nominante della Fondazione Mps, seppur di minoranza;

possiamo ritenere che la Regione Toscana avrebbe potuto fare di più e avrebbe dovuto occuparsi negli anni passati con maggiore presenza, anche con la denuncia politica, della crisi di Banca Monte dei Paschi sia dal punto di vista aziendale, che come soggetto economico fondamentale per l'economia Toscana.

3. Abbiamo fin da subito lavorato per un programma dei lavori che fosse coerente con un perimetro di indagine chiaro e specifico, ovvero legato all'interesse regionale. Abbiamo cercato di apportare un contributo in termini di reperimento della documentazione necessarie per favorire uno studio approfondito dei fatti. Dobbiamo però rimarcare, purtroppo, come non sempre la Commissione si sia attenuta a quanto stabilito, prediligendo audizioni incentrate su aspetti generali e talvolta scandalistici della vicenda MPS, lontani dall'oggetto e dalle competenze di questa Commissione regionale d'inchiesta.
4. L'assenza di alcuni protagonisti chiamati alle audizioni ha costituito un elemento di debolezza nell'economia dei lavori. Tale rifiuto dei soggetti invitati in audizione è da considerarsi negativo e a poco valgono le giustificazioni di chi attribuisce la propria scelta di non presentarsi al clima generato sui social media attorno ai lavori della commissione.
5. Possiamo affermare che quanto raccolto dalla Commissione, per quanto rilevante e di indubbio interesse, non contenga informazioni nuove rispetto a quanto già noto dall'opinione pubblica, dagli osservatori di settore e dalla magistratura per le parti ad essa attinenti.

Responsabilità personali

Alla luce dei fatti avvenuti emergono responsabilità oggettive di una serie di soggetti che hanno rivestito ruoli decisionali di primo piano nella Banca e nella Fondazione, così come nel sistema finanziario coinvolto dalle operazioni descritte nella relazione che meritano di essere chiarite fino in fondo.

La Commissione sostiene con forza l'operato della magistratura volto ad accertare eventuali reati penali e l'individuazione di responsabilità in sede civile per fare chiarezza sulla crisi di Monte dei Paschi di Siena e risarcire eventuali situazioni danneggiate.

Vi sono responsabilità oggettive legate alle operazioni intraprese, anche con comprovati elementi di opacità nei confronti degli organismi di controllo e dell'opinione pubblica che sono da imputarsi al management che ha guidato il Gruppo Mps negli anni passati, in particolare durante la stagione dei prodotti finanziari ad alto rischio, dell'acquisizione di Antonveneta, delle operazioni di ristrutturazione dei derivati, tutte fasi oggetto di indagini o di processi attualmente in corso.

Tali responsabilità, seppur con gradualità diverse, riguardano sia i vertici di Banca Mps che quelli della Fondazione Mps. Se infatti l'errore iniziale è da rintracciarsi nella strategia di crescita che il management ha deciso per la Banca, non può essere sottaciuta la responsabilità dell'azionista (la Fondazione MPS) che ha avallato tali scelte: entrambi sono alla base della caduta della redditività ordinaria che oggi rappresenta il problema di fondo della banca.

Responsabilità politiche

Se la politica ha avuto responsabilità a vario titolo nella vicenda MPS, il Partito Democratico (ed i partiti che ne hanno dato origine), che negli ultimi anni ha avuto maggiori responsabilità di governo della città non può nascondersi: ne ha avute in misura molto maggiore rispetto agli altri.

Secondo la Commissione, quanto avvenuto a Siena da un certo momento in poi, è probabilmente l'esempio peggiore di come un rapporto pressoché osmotico tra territorio, istituzioni, politica e fondazione bancaria possa creare una distorsione ed una sovrapposizione di ruoli ed obiettivi di soggetti diversi.

Il Fondo monetario internazionale nel luglio del 2011 nell'esprimere le proprie valutazioni in un report dedicato alla situazione economica dell'Italia, aveva asserito con chiarezza che “i politici locali che controllano le fondazioni, possono esercitare un'indebita interferenza nella governance delle banche e allontanare investitori potenziali da queste ultime”¹⁷⁰.

Il Pd ha fatto e deve continuare a fare una spietata analisi in senso autocritico rispetto al ruolo avuto da molti suoi dirigenti in questa vicenda, spesso in accordo o in relazione dialettica con i vertici nazionali.

Detto ciò, non può essere sottaciuto il ruolo consociativo che trasversalmente ha riguardato quasi tutto il sistema politico locale. Le altre forze politiche hanno oscillato tra il coinvolgimento consociativo e un'opposizione non in grado di mettere in campo un disegno alternativo a quello del Pd. Un esempio richiamato nella relazione è l'omogeneità dei programmi elettorali attorno al tema del “51%” durante le elezioni amministrative del 2011.

La Fondazione è stata per troppo tempo utilizzata come una cinghia di trasmissione della politica locale e della logica consociativa che la ispirava. Uno strumento che ha generato parimenti benessere e consenso e che, di fronte ad una condizione di mercato globale, ha mostrato tutti i suoi limiti e provocato danni ingenti ad un patrimonio secolare. Quanto avvenuto a Siena, secondo alcuni, rappresenta il caso estremo di degenerazione del rapporto tra fondazioni, comunità locale e banca.

Se è vero che il Partito Democratico, almeno in una sua parte consistente, con uno scatto d'orgoglio, ha messo in atto una discontinuità necessaria nella governane di MPS, lo ha fatto troppo tardi. Si è capito troppo tardi che si dovevano assumere scelte di rottura riportando ogni soggetto coinvolto - politica,

¹⁷⁰ International Monetary Fund “Italy—Staff Report for the 2011 Article IV Consultation; Informational Annex; Public Information Notice; Statement by the Staff Representative; and Statement by the Executive Director for Italy”, consultabile su www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11173.pdf

istituzioni, fondazione e banca - nella sfera che gli competeva, senza interferenze: l'azzeramento del cda e dei vertici a partire dal 2012, la scelta politica che porta alla presidenza Mansi, il nuovo statuto e il nuovo ruolo della Fondazione vanno in questa direzione.

Responsabilità sociali: il contesto senese

Nel legame profondo tra comunità e banca, la senesità ha avuto un ruolo centrale anche nelle vicende recenti.

C'è un legame strettissimo della Fondazione e della Banca, non solo con le istituzioni elettive, ma con tutte le articolazioni della società senese. C'è una condizione diffusa e radicata di orientamenti di fondo della cd. senesità - nella relazione si parla di "osmosi" - trasversale agli attori legati alla vicenda. Del resto se è indubbio che la politica abbia avuto un ruolo centrale nel rapporto tra territorio, Fondazione e Banca, questo ruolo non è stato esclusivo, ed ha visto un protagonismo anche di articolazioni istituzionali non elettive e delle componenti economiche, sociali e culturali della città e della provincia. Questo emerge ad esempio analizzando la composizione della classe dirigente senese della fase storica indagata.

Il passaggio da istituto pubblico a spa, arrivato in un momento in cui si qualifica anche il ruolo del sindaco a seguito della riforma dell'elezione diretta, ha reso più forte il ruolo delle istituzioni locali, quindi della politica locale, all'interno della Banca, anche attraverso le nomine nella deputazione della Fondazione MPS e le relative erogazioni, mentre avrebbe dovuto significare un deciso allontanamento. La Fondazione MPS, una delle fondazioni bancarie più liquide d'Italia è stata per diversi anni protagonista di una fase espansiva dell'economia della provincia di Siena riconosciuta a livello nazionale per il concorso al raggiungimento di elevati standard di qualità della vita.

Di fronte al mutare del contesto di riferimento, ovvero gli effetti dell'operazione Antonveneta e la crisi della finanza mondiale, la comunità senese ha spinto la Fondazione alla difesa ad oltranza del 51%, anche quando non vi erano più le condizioni storiche - ancor prima che di mercato - nel sostenere tale posizione.

Anche in questo caso la politica locale non ha saputo accorgersi subito che era necessario intraprendere la strada di un indirizzo diverso, anche coraggioso perché drammaticamente impopolare a Siena. Si leggono a tutt'oggi prese di posizioni, ormai anacronistiche, di pretesa di controllo e di ancoraggio alla città della sua banca.

Questo ha finito per condizionare le decisioni della Fondazione in senso negativo: pur di salvaguardare il controllo sulla Banca, la Fondazione ha avvallato in maniera non sempre consapevole operazioni come quella dell'acquisizione di Antonveneta ed i successivi aumenti di capitale, non ultimo e per importanza e rilevanza quello sottoscritto nel 2015. Con il duplice risultato di arrivare a dilapidare un ingente patrimonio e annullare il proprio ruolo di ente essenziale per lo sviluppo del territorio senese.

Fuori la politica dalla banche

Quanto avvenuto a Siena deve rafforzare le misure del legislatore nazionale volto a separare gli ambiti operativi di banche e fondazioni bancarie, al fine di ridurre il peso della pressione politica in tale contesto.

Se è vero, come detto, che nel caso in oggetto vi è una forte incidenza di fattori locali, è altresì riscontrato che molte scelte della Fondazione e soprattutto della Banca MPS sono passate dalla relazione con la dimensione nazionale sia di attori politici, economici ed istituzionali. Sarebbe riduttivo e non veritiero addossare tutte le responsabilità di quanto accaduto al particolare contesto senese.

A tal fine, sono molto chiare le parole utilizzate dall'attuale Presidente del Consiglio **Matteo Renzi** durante un incontro in Piazza Affari nel maggio del 2015 di fronte agli operatori della finanza: “quel sistema che poneva la relazione come elemento chiave di un Paese in cui giornali, banche, imprese, fondazioni bancarie, partiti politici hanno pensato che si potesse andare avanti tutti insieme dialogando e discutendo, è morto. Se non muore quel sistema muore l'Italia. E siccome noi all'Italia vogliamo bene, diciamo che la politica è fuori da quel sistema (...) E'arrivato il momento di mettere fine a un sistema basato più sulle relazioni che non sulla trasparenza, come chiede l'Italia”¹⁷¹.

Un'analisi in linea con quanto più volte segnalato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Antitrust) che denuncia da tempo, ai fini di conseguire un assetto competitivo del settore bancario, ancora un eccessivo peso azionario delle fondazioni bancarie.

Da questo punto di vista, un importante passo in avanti è rappresentato dalla riforma delle banche popolari introdotta dal d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 “Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti” che, con particolare riferimento agli istituti con patrimonio superiore agli 8 miliardi, prevede il superamento del voto capitaro e la trasformazione in società per azioni secondo una linea di riforma da molti anni auspicata dall'Antitrust.

Rafforzare il ruolo degli organismi di controllo.

I diversi organismi che esercitano il controllo sul sistema finanziario hanno seguito la vicenda Monte dei Paschi, intervenendo da subito con ispezioni e numerosi atti a partire dall'acquisizione di Antonveneta fino ai giorni nostri, eppure non sono riusciti ad evitare che venissero compiute determinate operazioni e venissero perpetrate azioni non regolamentari (iscrizione a bilancio dei derivati come Btp).

Non è nelle facoltà di questa Commissione avanzare ipotesi di eventuali responsabilità di rilevanza penale degli organismi di controllo, pur tuttavia quanto avvenuto non può trovarci indifferenti. Il rigore

¹⁷¹ <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/05/04/borsa-renzi-basta-capitalismo-di-relazione-comodo-dare-colpa-a-politica/1648456/>

riconosciuto a certe istituzioni, come Banca d'Italia e Consob non si è potuto apprezzare nei fatti raccontati ed è espresso in modo eloquente dal tono laconico e giustificativo della nota della Banca d'Italia in risposta alle domande della Commissione. Tutto questo impone una seria riflessione circa gli strumenti, la tempestività, l'efficacia degli organismi di controllo nazionale ed europeo sul sistema bancario e finanziario italiano e sulle responsabilità delle figure dirigenziali a partire da quelle apicali di questi organismi, spesso inamovibili anche a fronte di conclamati errori di giudizio o di azione.

Banca MPS: un interesse da tutelare per lavoratori e per l'economia toscana

Come ricostruito dalla presente relazione, è evidente rintracciare una componente, indefinita dal punto di vista quantitativo, di "credito facile" legata a specifiche vicende sotto il vaglio della magistratura e più in generale legate alla natura di banca sistemica, sulla quale è necessario fare la massima chiarezza. E' probabile che ricostruendo le operazioni legate ai maggiori beneficiari dei crediti inesigibili sia possibile acquisire ulteriori elementi rispetto agli intrecci tra finanza e politica che avrebbero attraversato il Monte dei Paschi durante la presidenza di Mussari.

È altresì doveroso rimarcare come, per il valore abnorme del montante, dietro ai crediti deteriorati vi sia anche molta crisi dell'economia reale - rispetto alla quale Banca Monte dei Paschi è storicamente stato un interlocutore molto vicino. Nei 6 miliardi di crediti deteriorati provenienti dall'area commerciale Toscana-Umbria (12,5% rispetto al totale), c'è tanta crisi toscana, imprese e lavoro, e c'è la confidenza che il sistema produttivo ha avuto nell'accesso al credito nel periodo espansivo, probabilmente, non sempre con adeguata valutazione di merito.

Da una recente pubblicazione sulla domanda di crediti alle famiglie e alle imprese¹⁷² emerge che la Toscana, in controtendenza rispetto al dato nazionale, ha fatto registrare nel primo semestre 2016 un calo del numero delle richieste di valutazione e rivalutazione dei crediti presentate dalle imprese, pari al -0,5% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Andamento negativo anche per l'importo medio richiesto, che in regione si è attestato a 75.052 Euro, al di sotto della media nazionale. Questi dati confermano come sia doveroso leggere la crisi di Banca Monte dei Paschi di Siena anche alla luce delle conseguenze che essa comporta nel settore del credito toscano e nazionale.

Va ricordato che Banca Monte dei Paschi di Siena è una grande azienda senese, toscana ed italiana con 26.681 dipendenti, molti dei quali lavorano in Toscana, ed una rete commerciale in Italia pari a 2.132 filiali. Dal destino e dal futuro di questa Banca passa anche quello di tantissime famiglie della città e della provincia di Siena e della Toscana.

Pertanto occorre oggi definire alcune azioni per garantire un futuro ad una azienda fondamentale per Siena, per la Toscana, per l'Italia.

¹⁷² <http://www.crif.it/Barometro/Pages/Barometro.aspx>

4.2 INDIRIZZI

Oltre alle precedenti valutazioni, ed in conseguenza di quanto considerato e ritenuto, la Commissione d'inchiesta regionale su MPS, infine, esprime i seguenti indirizzi:

- **UNA SOLUZIONE DI MERCATO PER MPS.** Appare quanto mai necessario un intervento immediato per garantire un futuro a Banca Monte dei Paschi. A tal fine crediamo che sia preferibile un'operazione che si affidi a soluzioni di mercato che consentano un alleggerimento rispetto all'ammontare dei crediti deteriorati, il rafforzamento del patrimonio della Banca e la possibilità di rilanciarne l'attività di MPS su basi solide e rinnovate.

A questo fine, le nuove regole europee non sembrano essere adeguate ad una crisi sistemica. Il *bail-in*, limitando l'uso di risorse pubbliche fino all'occorrenza del capitale in azioni o in obbligazioni subordinate, può essere ben applicato alle crisi puntuali, mentre in casi che riguardano una molteplicità di soggetti finanziari di carattere nazionale rischia di trasformarsi in un ostacolo che allontana gli investitori. Una sua applicazione rigida rappresenta dunque un rischio sistemico, invece, di essere lo strumento più efficace per contenere i dissesti e rilanciare le attività bancarie risanate. Aggiornare queste regole alla prova dei fatti è indispensabile.

L'eventuale uso di risorse pubbliche a garanzia per i salvataggi, se autorizzate dalle autorità europee, aprirebbe un nuovo fronte di intervento a salvaguardia del sistema creditizio italiano, non solo di MPS. Laddove si rendesse necessario, sarebbe inevitabile pretendere una netta discontinuità gestionale con chi ha guidato quelle banche e non ha saputo raggiungere i risultati attesi, proponendo soluzioni dimostrate insufficienti – è il caso del MPS – se non addirittura ingannevoli nei confronti di risparmiatori e investitori.

- **RESPONSABILITA' DEI GOVERNI PRECEDENTI.** È quanto mai opportuno avviare una riflessione sul ruolo dei governi precedenti all'attuale, in particolare i Governi Berlusconi e Monti, che, all'indomani delle crisi finanziarie, non hanno posto in essere quelle misure straordinarie necessarie a mettere in sicurezza il sistema bancario nazionale, al contrario di quanto attuato da altri paesi europei che, doverosamente, hanno utilizzato ingenti risorse pubbliche per stabilizzare le loro banche. Questo atteggiamento di incomprensibile distacco adesso, in vigenza delle nuove regole europee, si ripercuote sull'intero sistema con evidenti difficoltà, non soltanto per Banca Monte dei Paschi di Siena.
- **SALVAGUARDARE I LAVORATORI.** Banca MPS è, come detto, la principale azienda privata di Siena e della Toscana. Negli anni scorsi è stata già avviata una ristrutturazione

dolorosa, perseguita senza gravi contraccolpi. In questa fase tutti i soggetti coinvolti, a partire dal Governo e dalla Regione Toscana, devono porre la massima attenzione affinché vengano salvaguardati i livelli occupazionali e le professionalità presenti nella Banca Monte dei Paschi di Siena, affinché non siano i dipendenti a pagare le gravi responsabilità di altri.

- **TUTELARE I RISPARMIATORI ED GLI INVESTITORI.** Le vicende che hanno interessato la storia recente di Banca Mps hanno visto il coinvolgimento diretto dei risparmiatori, nonché degli azionisti di MPS che hanno partecipato agli aumenti di capitale nel corso degli ultimi anni. È quindi necessario che ci si attivi in tutte le sedi istituzionali affinché le decisioni, in questa fase così delicata di risanamento della Banca e di rilancio della propria attività, tutelino totalmente risparmiatori e piccoli investitori.
- **RUOLO DEL CREDITO IN TOSCANA.** La Regione Toscana deve avviare quanto prima una riflessione approfondita assieme a tutti gli interlocutori istituzionali, economici e sociali su un tema che questa Commissione ha solamente sfiorato, ovvero il ruolo del credito nel territorio toscano alla luce della crisi di Banca MPS. Il potenziale vuoto che può determinare la crisi del MPS in Toscana rischia di trasformare in profondità il rapporto con il credito delle imprese locali e dunque la capacità di accompagnare gli investimenti per la ripresa e il rilancio dell'economia. Serve dunque al più presto una politica industriale per il mercato finanziario in Toscana, promossa dalla Regione, che richiami a nuovi e più solidi rapporti tra economia e credito, coinvolgendo prima di tutto le banche locali, insediate sul territorio.
- **RIVEDERE GLI ORGANISMI DI VIGILANZA.** Riteniamo opportuno invitare il Parlamento italiano a valutare, di concerto con gli organismi comunitari eventualmente interessati:
 - una riforma complessiva della disciplina dei controlli e degli organismi di vigilanza del mercato;
 - una disciplina stringente sui controlli interni delle banche, a partire dal ruolo della revisione contabile e della sua completa estraneità alla gestione;
 - un intervento normativo atto a definire ancora maggiore indipendenza della Banca d'Italia dal sistema bancario italiano.
- **UN PROGETTO DI RILANCIO PER SIENA.** Negli anni passati Siena era considerata una città ed un territorio autosufficienti, una sorta di isola felice di cui non preoccuparsi, anche grazie alla presenza della Fondazione MPS e alle quantità delle erogazioni assegnate. In questo

nuovo scenario è doveroso porsi la domanda di come si imposta un nuovo rapporto tra Regione ed il territorio senese.

Invitiamo pertanto la Giunta Regionale a sviluppare una specifica previsione nel **Programma Regionale di Sviluppo 2016-2020** di un progetto dedicato sulle aree interne della Toscana meridionale che veda Siena tra i territori protagonisti. Tali misure specifiche dovranno essere volte a:

- rafforzare i settori della R&S e dell'attrazione di ulteriori investimenti nei settori delle scienze della vita, in ambito universitario e rispetto al Policlinico Santa Maria alle Scotte di Siena;
- sostenere i distretti del manifatturiero e la rete delle piccole e medie imprese senesi;
- adeguare le infrastrutture sia ferroviarie che stradali verso Firenze e nel collegamento con l'Alta Velocità anche favorendo la correlazione con lo scalo ferroviario di Chiusi, proseguire negli interventi nella strada regionale Cassia, nonché valorizzare Siena come centro dei collegamenti della dorsale Tirreno-Adriatica;
- sostenere lo sviluppo rurale e il tema delle produzioni agroalimentari;
- valorizzare i beni storico/culturali della città di Siena e del territorio a partire dal Santa Maria della Scala e sui temi del Medioevo, della Francigena, della civiltà e delle città etrusche quale elemento comune di tutta la Toscana meridionale.

Si richiede al Presidente del Consiglio Regionale l'invio della presente relazione:

al Presidente della Repubblica;
al Presidente del Consiglio dei Ministri;
al Ministro dell'Economia e delle Finanze;
al Presidente del Senato della Repubblica;
al Presidente della Camera dei Deputati;
al Presidente della Giunta regionale;
al Sindaco di Siena;
al Presidente della Provincia di Siena.

GLOSSARIO DEI PRINCIPALI STRUMENTI FINANZIARI

TERMINE	DESCRIZIONE
AIUTI DI STATO	Aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse pubbliche a favore di imprese o settori produttivi in linea di principio vietati dal diritto UE della concorrenza
BACKSTOP PUBBLICO	Fondo di "sicurezza" con risorse pubbliche per la risoluzione delle banche in seno al "bail-in"
BASILEA (Accordi di)	Linee guida in materia di requisiti minimi di capitale delle banche, concordati a livello internazionale dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria
BCE	Banca centrale europea
BTP	Buono del Tesoro poliennale: titolo di debito italiano
CDS	Credit default swap: derivati assicurativi sui prestiti scambiati sui mercati non regolamentati
CET1 FULLY LOADED	Common Equity Tier 1 - capitale primario di classe 1 utilizzato come misura di solidità delle banche
COMPREHENSIVE ASSESSMENT	Valutazione globale della vigilanza BCE sulla salute delle banche
CONSOB	Commissione nazionale per le società e la Borsa: autorità indipendente di vigilanza sugli intermediari e sui mercati finanziari
CORE TIER 1	Capitale di classe 1 utilizzato per valutare la solidità patrimoniale di una banca
DERIVATI	Strumenti finanziari il cui valore "deriva" da una attività sottostante
EBA	European Banking Authority: Autorità europea che coordina la vigilanza sul settore bancario europeo
FAIR VALUE	Valore considerato equo di scambio di un'attività tra parti terze
FRESH	Floating Rate Equity-linked Subordinated Hybrid Preferred Securities: un'obbligazione convertibile in azione con cedola variabile e inquadrabile quale strumento di capitale
FSB	Financial Stability Board: Organismo internazionale, con sede a Basilea, con il compito di monitorare il sistema finanziario mondiale
G-SIB	Global systemically important banks: banche di importanza sistemica globale (too big to fail)
G-SIFI	Global systemically important financial institutions: istituzioni finanziarie, come banche, assicurazioni o altro, di importanza sistemica globale
IAS 39	Corpus internazionale di principi per la valutazione degli strumenti finanziari
IAS 8	Principi contabili internazionali che si applicano nei casi di cambiamenti di criteri contabili, stime contabili e correzione di errori
IFRIC	International Financial Reporting Interpretation Committee, l'organismo che fissa i principi contabili internazionali
IVASS	Istituto di vigilanza sulle imprese assicurative, erede del vecchio Isvap
LCR	Liquid Coverage Ratio: parametro che definisce il livello di liquidità a breve termine
MANDATE AGREEMENT	Accordo di missione, contratto tra due parti sul trasferimento/gestione di attività finanziarie
PORTAFOGLIO AFS	Portafoglio delle attività bancarie disponibili per la vendita (Available for sale)
REPO	Abbreviazione di "repurchase agreement": equivalente dei 'Pronti contro termine', uno strumento di gestione del danaro a breve
SALDI APERTI	Modalità di contabilizzazione che consente di registrare separatamente dal bilancio gli effetti economici dei flussi finanziari prodotti da un derivato ai sensi dei principi contabili IAS
SHORTFALL	Carenza di capitale rispetto agli obiettivi di patrimonializzazione richiesti dalle autorità di vigilanza
SUBSTANTIVE BUSINESS PURPOSE	Finalità economica di un'operazione rilevante al fine di consentire una contabilizzazione a saldi aperti
TERM STRUCTURED REPO	Operazioni strutturate costituite da un acquisto di titoli, un derivato di copertura e un pronti contro termine passivo
CDO	Collateralized debt obligations - titoli obbligazionari costruiti attraverso il meccanismo della cartolarizzazione che hanno come sottostante (collateral)altri titoli obbligazionari
CREDITI DETERIORATI	Impieghi bancari la cui restituzione è in qualche modo incagliata o incerta
NPL	Non performing loans: crediti deteriorati
OPA	Offerta pubblica di acquisto (di quote societarie)

GLOSSARIO DEI PRINCIPALI REATI FINANZIARI

TERMINE	DESCRIZIONE
AGGIOTAGGIO	Rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio e di strumenti finanziari non quotati tale da incidere in modo significativo sull'affidamento che il pubblico ripone nella stabilità patrimoniale di banche o di gruppi bancari
INSIDER TRADING	Uso di informazioni privilegiate al fine di trarne un vantaggio
FALSO IN BILANCIO	Redazione dei documenti contabili, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali dirette ai soci o al pubblico, di fatti materiali rilevanti non rispondenti al vero ovvero o di omissioni di fatti materiali rilevanti in modo idoneo ad indurre altri in errore.
TRUFFA	Ottenimento di un vantaggio a scapito di un altro soggetto indotto in errore attraverso artifici e raggiri.
BANCAROTTA FRAUDOLENTA	Distrazione, occultamento, dissimulazione, distruzione dei propri beni allo scopo di recare pregiudizio ai creditori, o in modo tale da procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto
USURA	E' la pratica consistente nel fornire prestiti a tassi di interesse considerati illegali, socialmente riprovevoli e tali da rendere il loro rimborso molto difficile o impossibile, spingendo perciò il debitore ad accettare condizioni poste dal creditore a proprio vantaggio, come la vendita a un prezzo particolarmente vantaggioso per il compratore di un bene di proprietà del debitore, oppure spingendo il creditore a compiere atti illeciti ai danni del debitore per indurlo a pagare.
ANATOCISMO	E' la produzione di interessi (capitalizzazione) da altri interessi resi produttivi sebbene scaduti o non pagati, su un determinato capitale. Nella prassi bancaria tali interessi vengono definiti composti. Esempi di anatocismo sono il calcolo dell'interesse attivo su un conto di deposito, o il calcolo dell'interesse passivo di un mutuo.
OSTACOLO ALLA VIGILANZA	Operazioni atte a ostacolare l'esercizio delle funzioni proprie degli organi di vigilanza. Esposizione di fatti materiali non rispondenti al vero sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria e/o occultamento con altri mezzi fraudolenti di fatti che avrebbero dovuto comunicare, concernenti la situazione medesima.

anno	Fondazione MPS - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Fondazione MPS - provveditore (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Spa - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Direttori Generali e Amministratori delegati (dal 1 agosto 1995)	Ministero delle Finanze (fino al 2001) successivamente Ministero Economia e Finanze	Governatore della Banca Italia	Presidente Consob	Sindaco Comune Siena	Presidente Prov. Siena	Presidente Giunta Regione Toscana	Presidente Consiglio Regione Toscana	Presidente del Consiglio dei Ministri
1995	Giovanni Grottanelli de' Santi	Vincenzo Pennarola	Giovanni Grottanelli de' Santi	Vincenzo Pennarola - Divo Gronchi (dal 7/12/95 Vice direttore Vicario e facente	Giulio Tremonti - Augusto Fantozzi	Antonio Fazio	Enzo Berlanda	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini	Vannino Chiti	Simone Siliani - Angelo Passaleva	Silvio Berlusconi
1996	Giovanni Grottanelli de' Santi	Vincenzo Pennarola - Divo Gronchi	Giovanni Grottanelli de' Santi	Divo Gronchi (Vice direttore Vicario e facente funzioni di Dir.Gen. Fino al 17/03/1996)	Tremonti - Fantozzi	Antonio Fazio	Enzo Berlanda	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini	Vannino Chiti	Angelo Passaleva	Silvio Berlusconi - Lamberto Dini
1997	Giovanni Grottanelli de' Santi	Divo Gronchi - Emilio Giannelli	Giovanni Grottanelli de' Santi - Luigi Spaventa	Divo Gronchi	Vincenzo Visco	Antonio Fazio	Enzo Berlanda - Tommaso Padoa Schioppa	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini	Vannino Chiti	Angelo Passaleva	Lamberto Dini - Romano Prodi
1998	Giovanni Grottanelli de' Santi	Emilio Giannelli	Luigi Spaventa - Pierluigi Fabrizi	Divo Gronchi	Vincenzo Visco	Antonio Fazio	Tommaso Padoa Schioppa - Luigi Spaventa	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini	Vannino Chiti	Angelo Passaleva	Romano Prodi - Massimo D'Alema
1999	Giovanni Grottanelli de' Santi	Emilio Giannelli	Pierluigi Fabrizi	Divo Gronchi	Vincenzo Visco	Antonio Fazio	Luigi Spaventa	Pierluigi Piccini	Alessandro Starnini - Fabio Ceccherini	Vannino Chiti	Angelo Passaleva	Massimo D'Alema
2000	Giovanni Grottanelli de' Santi - Giulio Sapelli	Emilio Giannelli - Emilio Tonini	Pierluigi Fabrizi	Divo Gronchi - Vincenzo De Bustis	Vincenzo Visco - Ottaviano Del Turco	Antonio Fazio	Luigi Spaventa	Pierluigi Piccini	Fabio Ceccherini	Vannino Chiti - Claudio Martini	Angelo Passaleva - Riccardo Nencini	Massimo D'Alema - Giuliano Amato

anno	Fondazione MPS - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Fondazione MPS - provveditore (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Spa - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Direttori Generali e Amministratori delegati (dal 1 agosto 1995)	Ministero delle Finanze (fino al 2001) successivamente e Ministero Economia e Finanze	Governatore della Banca Italia	Presidente Consob	Sindaco Comune Siena	Presidente Prov. Siena	Presidente Giunta Regione Toscana	Presidente Consiglio Regione Toscana	Presidente del Consiglio dei Ministri
2001	Giulio Sapelli - Giuseppe Mussari	Emilio Tonini	Pierluigi Fabrizio	Vincenzo De Bustis	Ottaviano del Turco - Giulio Tremonti	Antonio Fazio	Luigi Spaventa	Pierluigi Piccini - Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Giuliano Amato - Silvio Berlusconi
2002	Giuseppe Mussari	Emilio Tonini	Pierluigi Fabrizio	Vincenzo De Bustis	Giulio Tremonti	Antonio Fazio	Luigi Spaventa	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi
2003	Giuseppe Mussari	Emilio Tonini - Marco Parlangeli	Pierluigi Fabrizio	Vincenzo De Bustis Giorgio Primavera (dal 27/03/2003 al 31/05/2005) Vice Direttore Vicario e facente funzioni di Dir. Gen. - Emilio Tonini	Giulio Tremonti	Antonio Fazio	Luigi Spaventa - Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi
2004	Giuseppe Mussari	Marco Parlangeli	Pierluigi Fabrizio	Emilio Tonini	Giulio Tremonti - Silvio Berlusconi (interim) - Domenico Siniscalco	Antonio Fazio	Luigi Spaventa - Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi
2005	Giuseppe Mussari	Marco Parlangeli	Pierluigi Fabrizio	Emilio Tonini	Domenico Siniscalco - Giulio Tremonti	Antonio Fazio - Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi
2006	Giuseppe Mussari - Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Pierluigi Fabrizio - Giuseppe Mussari	Emilio Tonini - Antonio Vigni	Giulio Tremonti - Silvio Berlusconi (interim) - Tommaso Padoa Schioppa	Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi - Romano Prodi

anno	Fondazione MPS - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Fondazione MPS - provveditore (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Spa - Presidente (dal 1 agosto 1995)	Banca MPS Direttori Generali e Amministratori delegati (dal 1 agosto 1995)	Ministero delle Finanze (fino al 2001) successivamente Ministero Economia e Finanze	Governatore della Banca Italia	Presidente Consob	Sindaco Comune Siena	Presidente Prov. Siena	Presidente Giunta Regione Toscana	Presidente Consiglio Regione Toscana	Presidente del Consiglio dei Ministri
2007	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Tommaso Padoa Schioppa	Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Romano Prodi
2008	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Tommaso Padoa Schioppa - Vittorio Grilli	Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Romano Prodi - Silvio Berlusconi
2009	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Giulio Tremonti -	Mario Draghi	Lamberto Cardia	Maurizio Cenni	Fabio Ceccherini - Simone Bezzini	Claudio Martini	Riccardo Nencini	Silvio Berlusconi
2010	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Giulio Tremonti -	Mario Draghi	Lamberto Cardia - Giuseppe Vegas	Maurizio Cenni	Simone Bezzini	Claudio Martini - Enrico Rossi	Riccardo Nencini - Alberto Monaci	Silvio Berlusconi
2011	Gabriello Mancini	Marco Parlangeli - Claudio Pieri	Giuseppe Mussari	Antonio Vigni	Giulio Tremonti - Mario Monti (interim)	Mario Draghi - Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Maurizio Cenni - Franco Ceccuzzi	Simone Bezzini	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Silvio Berlusconi - Mario Monti
2012	Gabriello Mancini	Claudio Pieri	Giuseppe Mussari - Alessandro Profumo	Antonio Vigni - Fabrizio Viola	Mario Monti (interim) - Vittorio Grilli	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Franco Ceccuzzi - Enrico Laudanna (commissario)	Simone Bezzini	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Mario Monti
2013	Gabriello Mancini - Antonella Mansi	Claudio Pieri	Alessandro Profumo	Fabrizio Viola (anche Amministratore Delegato)	Vittorio Grilli - Fabrizio Saccomanni	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Enrico Laudanna (commissario) - Bruno Valentini	Simone Bezzini	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Mario Monti - Enrico Letta
2014	Antonella Mansi - Marcello Clarich	Enrico Granata	Alessandro Profumo	Fabrizio Viola (anche Amministratore Delegato)	Fabrizio Saccomanni - Pier Carlo Padoan	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Bruno Valentini	Simone Bezzini	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Enrico Letta - Matteo Renzi
2015	Marcello Clarich	Enrico Granata - Davide Usai	Alessandro Profumo - Massimo Tononi	Fabrizio Viola (anche Amministratore Delegato)	Pier Carlo Padoan	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Bruno Valentini	Simone Bezzini - Fabrizio Nepi	Enrico Rossi	Alberto Monaci	Matteo Renzi
2016 (giugno)	Marcello Clarich	Davide Usai	Massimo Tononi	Fabrizio Viola (anche Amministratore Delegato)	Pier Carlo Padoan	Ignazio Visco	Giuseppe Vegas	Bruno Valentini	Fabrizio Nepi	Enrico Rossi	Eugenio Giani	Matteo Renzi



A passo di lumaca

Dalla fine dello scorso giugno è diventata legge la portabilità dei conti correnti in tempi brevi. Ma le banche fanno orecchie da mercante.

L'INCHIESTA

Allo sportello

■ Per la nostra inchiesta, lo scorso luglio abbiamo visitato varie agenzie e uffici postali a Milano, Roma e Napoli. Ecco l'elenco delle agenzie:

■ Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Banca Popolare di Bergamo, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare di Novara, BNL BNP Paribas, Cariparma Credit Agricole, Credem, Credito Valtellinese, Creval, Deutsche Bank, Intesa San Paolo, Monte dei Paschi di Siena, Poste Italiane, Ubi Banca, Unicredit.

Tempi certi e brevi per trasferire il conto corrente da una banca a un'altra: l'operazione si deve concludere entro 12 giorni lavorativi, dopo i quali scattano gli indennizzi a favore del cliente. Questo è quello che prevede la legge: è senz'altro un'ottima notizia, perché il provvedimento facilita la mobilità dei correntisti e aumenta il livello di concorrenza del mercato. Peccato, però, che la nuova normativa, entrata in vigore il 26 giugno scorso, sia per ora rimasta lettera morta: l'abbiamo verificato visitando dieci agenzie e due uffici postali a Milano, Roma e Napoli (vedi l'elenco nel riquadro a sinistra). Le novità apportate dalla legge erano conosciute dalle banche sin dalla fine del gennaio

scorso, con la pubblicazione del decreto legge in Gazzetta Ufficiale. All'inizio di luglio, cioè cinque mesi dopo, siamo andati agli sportelli per renderci conto di persona della situazione.

Sportelli impreparati

Banche e Poste non si sono dimostrate affatto pronte ai cambiamenti. Secondo la legge è sufficiente che il cliente firmi un documento nella nuova banca, il cosiddetto "modulo di autorizzazione", perché al massimo entro dodici giorni lavorativi il suo conto corrente sia trasferito dal vecchio al nuovo istituto di credito. Nella realtà, accedere a questa procedura è un vero e proprio miraggio: dei 36 agenzie e uffici postali visitati, solamente tre

IL PROVVEDIMENTO È NATO SENZA CHE SIANO STATE DEFINITE LE CIFRE PER INDENNIZZI IN CASO DI RITARDI

(pari all'8%) avevano il famoso modulo di autorizzazione: un ufficio postale a Napoli e due agenzie di Intesa San Paolo, una a Napoli e l'altra a Roma. Nel resto degli sportelli, il buio totale: o ci hanno detto che il modulo non era ancora disponibile o, addirittura, non sapevano nemmeno cosa fosse.

Anche sulla tempistica del trasferimento del conto corrente, ogni agenzia comunica a modo suo: c'è chi ci ha detto che i tempi dipendono dalla vecchia banca e chi ci ha raccontato che tutto è legato alla domiciliazione bancaria, ossia a quanto tempo impiegano i gestori (luce, gas, telefono...) per trasferire gli addebiti delle bollette sul conto corrente. Quest'ultima spiegazione non sta proprio in piedi: la legge dice che il trasferimento deve essere fatto entro dodici giorni lavorativi e che, entro i sei mesi successivi, le due banche comunicano tra loro per sistemare eventuali servizi di accredito o addebito: quindi, è impossibile che le bollette non risultino pagate.

La strada vecchia

Dalla nostra inchiesta risulta in modo chiaro che le banche navigano a vista. Le nuove regole stentano a decollare: nella maggior parte dei casi la procedura che viene comunicata al cliente è quella precedente all'entrata in vigore della nuova legge: prima si deve chiudere il vecchio conto, poi si apre il nuovo e, infine, si trasferiscono i servizi. Viene completamente tralasciato il fatto che ora, dopo la firma del modulo di autorizzazione, è la nuova banca che si deve mettere in contatto con la vecchia ed effettuare tutti i passaggi necessari.

L'indennizzo è solo sulla carta?

Mentre stiamo scrivendo (fine luglio), non è ancora stata definita la questione degli indennizzi nel caso in cui la nuova banca non rispetti i tempi previsti dalla legge per il trasferimento del conto. Le nuove regole affermano espressamente che siano previsti risarcimenti, ma il ministero dell'Economia non ha ancora preparato il decreto attuativo che ne stabilisce, nero su bianco, gli importi e le modalità di richiesta. Questa situazione non spinge certo le banche ad adeguarsi alle novità. Prima si fissano con precisione le cifre dei risarcimenti e prima i clienti avranno uno strumento reale per far valere i propri diritti nei confronti degli istituti di credito inadempienti: abbiamo quindi chiesto al ministero dell'Economia di "riempire"

COSA DICE LA LEGGE

Cambio obbligatorio entro 12 giorni

■ Dal 26 giugno scorso, per cambiare banca, si può utilizzare la nuova procedura di trasferimento introdotta dal decreto legge 3/2015.

Valida per tutte le banche e gli istituti di pagamento, riguarda il trasferimento tra banche di tutti i servizi finanziari e di pagamento che sono addebitati/accreditati sul conto corrente. La procedura deve concludersi obbligatoriamente entro 12 giorni lavorativi dalla richiesta alla nuova banca. Attraverso il modulo, il cliente può chiedere anche il trasferimento del saldo positivo e la chiusura del conto.

■ Come funziona? Il cliente va nella nuova banca, compila e firma il Modulo di autorizzazione, in cui indica i bonifici e gli addebiti da trasferire, specificando se intende anche trasferire il saldo positivo e chiudere il conto originario.

■ Il trasferimento deve avvenire entro 12 giorni lavorativi dalla firma del modulo di autorizzazione.

■ Nel momento in cui scriviamo non si hanno ancora date certe, ma la nuova procedura dovrebbe potersi applicare anche al conto titoli, con tempistiche presumibilmente più lunghe nei tempi di trasferimento.

■ La legge prevede sanzioni per le banche che non applicano il nuovo provvedimento (da 30 mila euro fino al 10% del fatturato).

■ In caso di ritardi nella procedura, il cliente ha diritto a un indennizzo, per un valore proporzionale ai giorni di ritardo e alla giacenza del conto da trasferire. Nel momento in cui scriviamo, però, il ministero dell'Economia non ha ancora stabilito le cifre concrete degli indennizzi.

al più presto le lacune di legge. Per ora, in maniera generica, la normativa prevede un indennizzo per il cliente, in caso di ritardi della procedura, per un valore proporzionale ai giorni di ritardo e alla giacenza del conto da trasferire. Abbiamo chiesto al ministero dell'Economia che, oltre alla proporzionalità del risarcimento, sia sempre previsto un indennizzo minimo di 100 euro: anche se un cliente ha pochi soldi sul conto, subisce comunque le conseguenze negative del ritardo in modo simile ai correntisti che hanno giacenze elevate.

Che cosa fare in caso di ritardi

Nel frattempo, il cliente che subisce un ritardo nel trasferimento del conto può comunque rifarsi al principio della tempistica massima prevista dalla legge e, con un reclamo alla banca, chiedere un indennizzo per i costi subiti a causa dei ritardi. Se la banca non risponde in modo soddisfacente entro 30 giorni dal ricevimento del reclamo, è

possibile ricorrere all'Arbitro bancario e finanziario (www.arbitrobancariofinanziario.it), cioè all'organismo incaricato di risolvere le controversie tra banche e clienti senza bisogno di ricorrere al tribunale (la cosiddetta risoluzione stragiudiziale delle liti). ■

Scegli il conto

◆ Il tuo conto corrente è davvero conveniente? Utilizza il nostro servizio online per verificare quali sono le migliori offerte per te e se è il caso di cambiare conto.

◆ Per aiutarti, recupera le informazioni su come utilizzi il tuo conto (numero di operazioni e servizi richiesti) dall'estratto conto relativo al 31 dicembre.

RICHIESTE DELLE BANCHE ALLA BCE

DATI IN MILIONI DI EURO (settembre 2014)

Unicredit	7.750
Intesa Sanpaolo	4.000
Banca Mps	3.000
Iccrea Banca	2.242
Biper	2.000
Banco Popolare	1.000
Credito Valtellinese	1.000
Credem	735
BancaCarige	700
Mediobanca	580
Banca Sella	80
TOTALE	23.083

Fonte: BCE

11 Mediatori creditizi: credito poco trasparente e ancor meno conveniente. L'inchiesta.

12 Le dritte per scegliere il credito migliore.

Banche fate credito

I soldi della Bce sono arrivati nelle casse degli istituti di credito italiani: arriveranno anche nelle nostre tasche?

A desso tocca alle banche aprire le casseforti e inondare imprese e famiglie con il denaro che hanno comprato a basso costo dalla Banca centrale europea nel settembre scorso. Con la prima asta "T-Itro" (*Targeted longer-term refinancing operations*), la Bce ha messo a disposizione ben 82,6 miliardi alle banche dell'Eurozona per quattro anni a un tasso bassissimo (0,15%). Con l'asta, le banche italiane si sono aggiudicate 23 miliardi di euro (7,75 miliardi Unicredit, 4 miliardi Intesa Sanpaolo, 3 miliardi Monte dei Paschi di Siena, le più grandi). Con la seconda tranche delle T-Itro, che ci sarà a dicembre, possono arrivare al massimo a 75 miliardi di euro.

Un copione già visto, ma stavolta le banche sono vincolate a destinare questi fondi al credito alle imprese e ai privati: non potranno certo investirli in titoli di Stato. Con questa iniezione di liquidità si aprirà finalmente l'era del credito alle famiglie e alle imprese, come auspicato da Mario Draghi per combattere la crisi e la deflazione? Uno tsunami capace di travolgere le politiche

rinunciarie delle banche, che limitano il credito per non correre rischi di insolvenza e riportare in auge il ruolo di propulsione dell'economia che dovrebbero avere. Il che significa far sopravvivere le industrie, dare possibilità alle famiglie di fare investimenti e quindi contrarre i consumi ed evitare la recessione e, nel lungo termine, il default per le banche. Insomma, bisogna cogliere l'occasione per rilanciare l'economia.

Interessi in discesa

Il provvedimento della Bce non incide direttamente su chi è in cerca di un mutuo, perché si rivolge alle imprese, ma il calo del costo del denaro determinato da questa manovra pesa sull'offerta di mutui da parte delle banche. Gli spread (la percentuale di guadagno della banca) sui mutui sono in netto calo rispetto ai picchi di oltre il 4% di due anni fa e ci sono banche che offrono mutui a uno spread del 2%. Se consideriamo che i tassi di mercato sono ai minimi (il 4 settembre scorso il tasso di riferimento Bce è stato ridotto allo 0,05%), sempre grazie agli interventi della Banca centrale europea, il tasso di interesse finito che paghiamo per i mutui è in discesa: poco sopra il 2% i tassi variabili, sotto

Scegli o cambia

◆ Per individuare il mutuo migliore per le tue esigenze puoi consultare il nostro servizio online, che contiene le offerte delle principali banche italiane (tradizionali e online) ed è aggiornato di continuo.

◆ Per capire quale mutuo puoi permetterti in base al tuo reddito con il nostro servizio online.

◆ Se hai già un mutuo e vuoi cambiarlo per risparmiare, scopri come fare nel nostro dossier online, dove puoi scaricare anche i facsimili di lettere da usare.

> www.altroconsumo.it/mutui

▶ al 4% i fissi. Non solo. Grazie a tassi così bassi è possibile cambiare a costo zero un mutuo già esistente con uno molto più conveniente. C'è stato un aumento delle surroghe, i trasferimenti del mutuo a un'altra banca che offre un tasso più conveniente senza spese. Bisogna dire che se da un lato l'accesso ai finanziamenti per l'acquisto di una casa è più facile, grazie ai tassi convenienti, dall'altra, però, le banche limitano il

rischio, concedendo mutui solo per importi che non vanno oltre il 50-60% al massimo (qualcuna il 70%) del valore dell'abitazione. Il che significa che per acquistare casa occorre avere da parte almeno il 30% del valore della casa, più altro denaro per coprire tasse, spese notarili e gli eventuali costi dell'agenzia immobiliare. L'aria sta cambiando: quindi è sempre meglio fare bene i conti usando anche i nostri servizi online per individuare

CON IL CALO DEI TASSI SI PUÒ RISPARMIARE SE SI CAMBIA MUTUO CON LA SURROGA O LA SOSTITUZIONE

Mutui più cari coi mediatori creditizi

La mediazione per trovare il finanziamento migliore conviene solo online.

INCHIESTA IN 10 CITTÀ

POCA TRASPARENZA SU COSTI E CONDIZIONI

➤ Abbiamo interpellato 160 tra mediatori creditizi e agenti in attività finanziaria come una coppia di lavoratori dipendenti che vuole un mutuo di 100mila euro. Il reddito netto mensile è di 2.500 euro, la casa ne costa 200mila. I costi di mediazione nelle 10 città visitate (vedi tabella a destra) rendono il mutuo meno conveniente di quello allo sportello della banca. Nessuno ci ha consegnato il contratto di mutuo, il modello europeo e i foglietti informativi.

160

Mediatori o agenti
finanziari in 10 città

0,5 -5%

Costi di mediazione richiesti
sull'importo del mutuo

73

Offerte di mutuo

NIENTE

- contratto di mutuo
- modello europeo (ESIS)
- foglietto informativo

1

Un contratto di mediazione


Ci siamo messi nei panni di chi è alla ricerca di un mutuo per comprare casa e si rivolge a un mediatore creditizio o a un agente in attività finanziaria per individuare un'offerta più conveniente rispetto a quella che avrebbe potuto trovare muovendosi da solo sul mercato. Insomma, invece di andare di banca in banca si affida a un professionista (in Italia ci sono 6.488 agenti in attività finanziaria e 289 mediatori creditizi iscritti all'albo tenuto dall'Oam - Organismo degli agenti e dei mediatori). Il mediatore creditizio mette in relazione i clienti con banche e finanziarie per finanziamenti di qualsiasi tipo. Il mediatore, mentre svolge la sua attività, non può essere legato ad alcuna delle parti coinvolte, né al cliente né all'operatore di mercato. Quindi, è un professionista indipendente. Non lo è, invece, l'agente in attività finanziaria, che svolge la sua attività su mandato di un solo intermediario oppure di più intermediari appartenenti allo stesso gruppo.

Dal 2012, il mediatore non può più convivere sotto lo stesso tetto dell'agenzia immobiliare con cui stiamo comprando casa né essere un agente immobiliare. Quindi, la vendita del mutuo nell'agenzia immobiliare non è più possibile. Il che non significa che non ci siano mediatori che hanno stretti rapporti con le agenzie immobiliari e che spesso fanno parte dello stesso gruppo, ma intervengono solo dietro richiesta del cliente e su appuntamento. Ad esempio, Tecnocasa/Kiron Epicas (dello stesso gruppo), Remax/Em-power Money Max Creditpass, Professione Casa/Tree Finance, Toscano/Toscanomutui. Tra i 73 mediatori e agenti consultati in 10

le migliori offerte sul mercato (vedi riquadro a pag. 9), ma anche per valutare se può essere conveniente cambiare mutuo. In questo momento di tassi in discesa, chi ha un mutuo a tasso fisso stipulato qualche anno fa potrebbe trovare conveniente cambiare banca alla ricerca di un tasso migliore. Si può fare a costo zero (solo 35 euro di tassa ipotecaria) la surroga dell'ipoteca, cioè trasferire il proprio mutuo a un'altra banca. Così non

si pagano né perizia né istruttoria e le assicurazioni possono essere, a scelta del cliente, trasferite o rimborsate (con la restituzione di parte del premio anticipato all'inizio del mutuo), mentre il notaio è gratis.

Se si è in difficoltà con il pagamento delle rate e si ha bisogno di ulteriore capitale, si può valutare la possibilità di fare una sostituzione, cioè estinguere il vecchio mutuo e farne uno nuovo, con una nuova ipoteca e un

nuovo atto davanti al notaio. In questo caso (aiutandosi con il nostro servizio online) bisogna fare bene i conti per capire se conviene perché, anche se non si pagano le spese di estinzione anticipata, ci saranno quelle di una nuova istruttoria, una nuova perizia, nuove possibili spese assicurative e un nuovo passaggio dal notaio. Il calo degli spread e le offerte di mutuo con tassi finali più convenienti potrebbero essere 

città, che ci hanno fatto un'offerta di mutuo, nessuno ci ha dato le informazioni minime necessarie per capire costi e condizioni della mediazione e del mutuo proposto. Abbiamo portato a casa un solo contratto di mediazione. Non solo non c'è trasparenza, ma anche le offerte di mutuo che ci hanno fatto sono meno convenienti di quelle che avremmo potuto avere direttamente dalle banche indicate. Le offerte più frequenti ricevute sono state: Unicredit Mutuo Valore Italia Variabile, Cariparma mutuo fisso con promozione tasso del 2,25% per i primi due anni e Mutuo Ing Direct a tasso variabile. A far salire il Taeg (cioè il tasso che indica il costo effettivo

del mutuo) è il costo della mediazione, che oscilla dallo 0,50 al 5% sull'importo della cifra erogata. Con in più la possibilità che, se la banca dopo l'istruttoria non ci concede il mutuo, il contratto di mediazione ci appioppa una penale da pagare in un caso su dieci nella nostra inchiesta. A differenza dei professionisti interpellati nella nostra inchiesta, i mediatori che operano solo online individuano l'offerta più conveniente senza chiedere nulla in termini di costi di mediazione perché si fanno pagare dalle banche. Non solo. Sui siti di Mutuonline & Co. (vedi riquadro qui sotto) ci sono tutte le informazioni di trasparenza previste dalla legge.

I COSTI DELLA MEDIAZIONE SI ARRIVA ANCHE AL 5%

➤ In media, per un mutuo di 100mila euro, la mediazione costa 1.000 euro. La commissione chiesta dai 73 operatori dell'inchiesta oscilla tra 0,5% e 5% dell'importo del mutuo.

	Euro		
	Minimo	Massimo	Media
Bergamo	0	500	250
Milano	0	500	250
Roma	500	2.500	631
Bari	450	1.000	750
Genova	1.000	1.000	1.000
Napoli	1.000	1.000	1.000
Bologna	1.000	3.000	1.237
Torino	1.000	2.000	1.500
Verona	1.000	3.000	1.500
Brescia	500	5.000	1.500

MEDIATORI ONLINE

Trasparenti e convenienti

I costi di mediazione dei mediatori online sono pari a zero e sui loro siti ci sono i foglietti informativi di tutti i prodotti. I mediatori stipulano accordi con le banche, da cui ottengono agevolazioni: qui a lato trovate l'elenco dei più convenienti e i più diffusi per quota di mercato rispetto alle banche convenzionate.

www.mutuonline.it

www.mutuisupermarket.it

www.mutui.it

www.mutuiperlacasa.com

www.telemutuo.it

www.facile.it

www.mutuicom.it

CONSIGLI

Il mutuo giusto

1 Se ti rivolgi a un mediatore verifica che sia un soggetto iscritto negli appositi albi tenuti presso l'Organismo di controllo (<https://www.organismo-am.it/elenchi>).

2 Fatti consegnare il contratto di mediazione/consulenza e verifica i costi che dovresti sopportare, oltre che le eventuali penali, se il mutuo non dovesse essere erogato dalla banca. Se sono previste penali non firmare, perché il mediatore non ti può assicurare l'erogazione del mutuo: solo la banca decide, valutando la tua affidabilità finanziaria.

3 La mediazione va pagata solo dopo aver concluso il mutuo davanti al notaio.

4 Ricorda che è tuo diritto avere l'informativa precontrattuale al momento della richiesta di informazioni, per fare una scelta consapevole (i foglietti informativi dei mutui e del servizio di mediazione).

5 I mediatori online offrono un buon servizio per farsi un'idea di quale offerte ci siano sul mercato. Tenete conto che le offerte riportate sono quelle con le banche con cui hanno un accordo.

6 Per avere un mutuo non dovete essere obbligati dalla banca ad aprire il suo conto corrente o ad acquistare polizze danni e/o vita vendute da lei stessa. È una pratica scorretta da denunciare.

7 Per problemi di qualsiasi tipo potete fare reclamo per iscritto alla banca, che è tenuta a rispondere entro 30 giorni. Se non lo fa o vi dà una risposta non soddisfacente, potete fare ricorso all'Arbitro bancario e finanziario (www.arbitrobancariofinanziario.it).

▶ uno stimolo per tentare di rinegoziare con la propria banca le condizioni del mutuo, riducendo il tasso con una scrittura privata (senza alcun passaggio dal notaio).

Mi affido a un professionista

Il mutuo ci accompagna per una buona parte della vita: le durate sono di 20-30 anni e i capitali che investiamo elevati. Quindi bisogna sceglierlo bene. È vero che si può cambiare, ma chi ben inizia... Anche perché in questo momento storico, in cui la situazione economica non dà grandi certezze e comunque le banche non rischiano, bisogna dedicare tempo alla ricerca del finanziamento migliore. Il che comunque significa non fermarsi all'offerta della banca in cui abbiamo il conto corrente, ma girare più sportelli confrontando le offerte con l'Esis (il modello europeo standard che li rende confrontabili grazie al Taeg, cioè al tasso effettivo del mutuo). Si può usare il nostro servizio online per individuare il mutuo migliore per le proprie

esigenze. Oppure rivolgersi a un buon professionista, come il mediatore creditizio, che può offrire la soluzione migliore facendo una consulenza indipendente e senza conflitti di interesse in quanto non legato a nessuna banca. Non solo. Potrebbe usare la sua forza contrattuale per offrire mutui più convenienti rispetto a quelli che potremmo trovare da soli sul mercato.

Purtroppo, la nostra inchiesta in dieci città in cui abbiamo interpellato 160 mediatori e agenti creditizi non ci ha dato questo risultato (vedi riquadro a pag. 10), ma poca trasparenza e ancor meno convenienza a causa di commissioni di mediazione troppo elevate. Diversa è la musica per i mediatori che operano online che, invece, interpretano al meglio il loro ruolo, mettendo a disposizione sui propri siti tutte le informazioni essenziali (vedi riquadro a pag. 11) perché il cliente possa fare una scelta consapevole. In più, grazie alle convenzioni con le banche, non chiedono alcuna commissione. ■

NON FIRMARE IL CONTRATTO DI MEDIAZIONE SE È PREVISTA UNA PENALE NEL CASO IN CUI LA BANCA NON EROGHI IL MUTUO

IL FLOP DI PLAFOND CASA

Due miliardi di euro senza dimora

■ Per dare una spinta al credito, la Cassa depositi e prestiti ha stanziato 2 miliardi di euro destinati alle banche. Queste ultime ricevono i soldi a prezzo contenuto, per fare a loro volta credito a chi chiede un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale o per ristrutturazioni che accrescono l'efficienza energetica della casa. Questo Plafond casa, nel momento in cui scriviamo, cioè fine settembre,

sei mesi dopo la sua istituzione non è stato utilizzato da nessuna delle banche che hanno aderito (su www.cassadpp.it). Eppure l'accesso al fondo non richiede alcuno sforzo economico da parte delle banche che possono offrire i mutui così finanziati alle stesse condizioni alle quali offrono i loro mutui. Così come non sono tenute ad accettare il mutuatario, anche se ha le

caratteristiche previste dal Fondo, se non supera la loro istruttoria. Insomma, le banche hanno solo vantaggi nel concedere i mutui coperti dal fondo, mentre non c'è alcuna agevolazione sui tassi per i mutuatari. Il flop di questa iniziativa dovrebbe far riflettere: bisogna puntare di più sull'offrire garanzie a soggetti, come per esempio i lavoratori precari, a cui le banche non concedono il mutuo.

Contributo Altroconsumo su : Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio presso Commissione Finanze e tesoro del Senato
–Roma 22 marzo 2016 –

Altroconsumo è un'associazione di consumatori nata nel 1973 con oltre 370.000 soci. Il nostro segno distintivo sono i **test comparativi** che dal 1992 facciamo anche per i prodotti bancari e finanziari.

Siamo infatti convinti che anche un conto corrente o un mutuo sia un prodotto confrontabile con altri sul mercato per fare delle scelte consapevoli e corrette; questo nel breve termine fa fare scelte economicamente corrette e convenienti ai consumatori e nel lungo termine, incentivando la concorrenza, fa bene al mercato, premiando gli operatori virtuosi ed eliminando quelli scorretti o comunque più cari.

Oltre ai test comparativi facciamo anche **mystery shopping**: con la nostra rete di rilevatori visitiamo le agenzie bancarie e gli uffici finanziari per testare sul campo cosa il consumatore trova e che tipo di consulenza gli viene fatta. Siamo convinti infatti che anche le leggi pur se perfette non servano a nulla se non sono implementate e spiegate e quindi effettivamente disponibili per il consumatore.

Tutta questa attività dà quindi origine al nostro impegno di rappresentanza dei consumatori che nel corso degli anni ci ha permesso anche di fare importanti conquiste per i consumatori italiani.

Il mercato bancario, certamente più trasparente e concorrenziale rispetto a qualche anno fa, ha, a nostro avviso, ancora delle problematiche aperte che di seguito evidenziamo.

TRASPARENZA: perché il mercato sia concorrenziale è necessario che il cliente abbia la possibilità di ottenere informazioni semplici e chiare sui prodotti da più operatori in fase precontrattuale in modo da poterli confrontare comodamente a casa e quindi fare delle scelte consapevoli.

I nostri mystery shopping ci hanno invece dimostrato che spesso l'informativa precontrattuale è una chimera: i nostri rilevatori hanno difficoltà a recuperare ESIS, EBIC e foglietti informativi nelle banche e spesso si sentono dire che i depliant pubblicitari vanno benissimo per avere informazioni. Cosa molto sbagliata perché è evidente che un depliant è costruito con finalità differenti da quella di un'informazione completa e confrontabile per fare delle scelte corrette. In allegato qualche articolo che dimostra il problema

LINGUAGGIO: occorre lavorare perché i documenti messi a disposizione del cliente siano scritti con un linguaggio semplice poco tecnico senza troppo subordinate. I glossari devono veramente spiegare in parole povere i concetti più difficili. Riteniamo che potrebbe essere opportuno un lavoro di cooperazione tra operatori di mercato ed associazioni di consumatori come Altroconsumo per risolvere questo problema. Un documento troppo tecnico è inutile.

CLAUSOLE VESSATORIE: ci sono nei contratti bancari molte clausole vessatorie che secondo il codice del Consumo sono dunque nulle e non applicabili ai consumatori. Serve un lavoro dell'Antitrust su questo aspetto.

In particolare vi segnaliamo un mutuo in euro indicizzato in franchi svizzeri di Barclays venduto in Italia fino al 2009.

Contiene una clausola vessatoria in caso di estinzione anticipata: il residuo espresso in euro viene convertito in franchi svizzeri al tasso di cambio della stipula del mutuo e riconvertito in euro al tasso di cambio attuale.

E' una clausola vessatoria perché:

- a) scritta male con errori grammaticali;
- b) incomprensibile perché ci sarebbe bisogno di un esempio numerico per capirne il funzionamento
- c) non spiegata ai consumatori che erano convinti di avere una indicizzazione solo sulle rate e non nel momento dell'estinzione anticipata
- d) impedisce peraltro ai clienti di lasciare Barclays in cerca di condizioni migliori perché per effetto della clausola il cliente subisce una penalizzazione compresa tra il 30% e il 60% del residuo. Tutto questo è contrario al Tub nell'articolo in cui si dice che l'estinzione anticipata di un mutuo è gratuita.

Aggiungiamo che Barclays ha venduto il suo pacchetto mutui a Che Banca!, ma i 5500 mutuatari che hanno un mutuo indicizzato al franco svizzero continuano a rimanere con Barclays la quale ha come unico canale di comunicazione un call center in Albania. L'arbitro bancario e finanziario ha condannato più volte Barclays a non applicare la clausola perché vessatoria e quindi nulla, ma Barclays non si è mai adeguata alle decisioni. Serve intervento legislativo e di Banca d'Italia.

Link a news e video : <http://www.altroconsumo.it/soldi/mutui/news/mutuo-franchi-svizzeri-barclays>

MOBILITA'. Affinché il mercato sia concorrenziale, è essenziale che il consumatore abbia la possibilità di cambiare quando vuole il suo prodotto senza costi e rapidamente. Nel corso dell'ultimo decennio molte cose sono cambiate grazie all'introduzione nel Testo unico bancario delle "liberalizzazioni" introdotte da Bersani nel 2007.

Dunque abbiamo oggi in Italia delle misure che favoriscono la mobilità:

- La chiusura del conto corrente avviene senza pagare spese di estinzione
- Il trasferimento dei titoli da un conto di deposito ad un altro avviene senza costi
- L'estinzione anticipata dei mutui è gratuita per quelli stipulati dal 2007 in avanti e calmierata per tutti gli altri
- L'estinzione anticipata del credito al consumo segue le regole imposte dalla direttiva europea sul credito al consumo e dunque la penale non può superare l'1%.
- E' possibile trasferire un mutuo ad altro operatore attraverso la surroga gratuita (su questo aspetto abbiamo ricevuto i complimenti dei colleghi del Beuc che si stanno facendo portavoce della misura in Europa per avere la surroga anche negli altri paesi dell'Unione). Restano però dei problemi aperti; in primis **con la mobilità dei correntisti.**

Sappiamo che dal 26 giugno 2015 è disponibile una procedura rapida e certa di trasferimento dei servizi di pagamento dei conti che prevede la chiusura in 12 giorni lavorativi dalla firma dell'apposito modulo nella banca (dl 3 del 2015 convertito con legge 33/2015).

Segnaliamo che poche banche sono pronte ad attuarla (vedi articolo allegato).

Nei foglietti informativi delle principali banche si parla della procedura normale di chiusura e non della portabilità del conto (se non in tre banche).

Istituti	Analisi dei foglietti	Si parla della nuova legge sulla portabilità?
Banca Marche	20 gg	NO
Banca Popolare di Puglia e Basilicata	30 gg lav	NO
Banca Popolare di Sondrio	7 gg lavorativi	NO
Banca Popolare di Vicenza	riferimento a nuova legge	si
Banca Popolare Emilia Romagna	15 gg lavorativi	NO
Banca Sella	min 10 gg lav max 45 gg lav	NO
Banco Popolare	20 gg lav dalla chiusura di ogni rapporto	NO
Barclays	12 gg lav (non oltre 18 gg di calendario) da quando si è adempiuto alle richieste di Barclays	NO
BNL	min 20 gg lav max 50 gg lav	NO
BPM	35 gg	NO
Cariparma	30 gg	NO
Che Banca	45 gg	si
Credem	15 gg	NO
Creval	3 gg	NO
Ing Direct	45 gg	NO
Intesa San Paolo	min 3 gg lav max 50 gg lav	si
MPS	35 gg da estinzione rapporti di c/c	NO
Poste	15 gg	NO
Ubi Banca	min 20 gg lav max 60 gg lav	NO
Unicredit	min 2 gg lav max 6 gg lav	NO
Unipol Banca	min 20 gg lav max 35 gg lav	NO

E' chiaro che se il cliente non conosce le misure non le chiederà mai in banca e mai saranno attuate. Purtroppo **mancano due decreti attuativi fondamentali:**

a) Quello che definisce le regole per l'indennizzo al cliente in caso di ritardi

b) E quello che definisce le regole per il trasferimento del deposito titoli.

Riteniamo scandaloso che il MEF non abbia ancora provveduto alla emanazione di queste norme che sono fondamentali per la mobilità del correntista.

Anche perché, come dice Banca d'Italia, chi resta legato alla sua banca per troppo tempo, paga anche molto di più.

Dall'ultima indagine pubblicata da Banca d'Italia sui costi dei conti correnti in Italia risulta che il costo medio di un conto è di 82,2 euro. Ma per i conti accesi da almeno 10 anni il costo medio è più alto del 20%: è pari a 97,5 euro.

I conti aperti da 1 anno, invece, costano il 36% in meno del costo medio (52,7 euro). In pratica cambiando conto potenzialmente si potrebbe arrivare a risparmiare in media circa 45 euro l'anno.

Non poco, ma è noto che gli Italiani non sono correntisti "mobili", per molte ragioni: di certo la pigrizia ma anche la poca consapevolezza di quanto costa il proprio conto e di quanto si possa risparmiare cambiando, oltre che la paura che cambiare possa essere

un'operazione lunga e difficile e che ci possano essere problemi (ad esempio nel pagamento delle bollette domiciliate).

INCLUSIONE FINANZIARIA: risulta che ancora molti Italiani non sono bancarizzati, non hanno un conto di pagamento. Per favorire l'inclusione finanziaria esiste il conto di base, previsto anche dalla direttiva europea sui servizi di pagamento (direttiva 2014/92).

Purtroppo il prodotto non è offerto nelle banche (vedi video con telecamera nascosta).

<https://www.youtube.com/watch?v=VgVLISqLmbE>

Il conto base è gratuito per chi ha un reddito Isee fino a 8000 euro o in una versione più semplificata per chi è pensionato con un assegno annuo non superiore a 18.000 euro. Ma in realtà è disponibile per tutti pagando un canone annuo onnicomprensivo che dovrebbe, secondo il regolamento di attuazione, essere un canone di inclusione finanziaria. Ecco qual è la situazione al momento. Il canone va da un minimo di 24 euro ad un massimo di 72 euro. Non è certo un prodotto di inclusione finanziaria.

I canoni del conto base. Elaborazione Altroconsumo (settembre 2015)

Banche	Canone annuo conto base A
Banca d'Alba	24
Veneto Banca	24
Intesa San Paolo	30
Poste Italiane	30
Banco di Desio e della Brianza	36
Banco Popolare	36
Banca Popolare di Milano	36
UBI BANCA	42
Cariparma Credit Agricole	46,8
Banca Carige	48
Banca Popolare di Puglia e Basilicata	60
Banca Sella	48
Credem	48
Deutsche Bank	48
Unicredit	48
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	48
Bnl Bnp Paribas	48
Banca Popolare di Sondrio	50
Banca delle Marche	60
Banca Popolare di Vicenza	60
Cassa di risparmio di San Miniato gruppo CARISMI	60
Monte dei Paschi di Siena	72
Banca Popolare di Bari	72
<i>Media</i>	<i>46,73</i>
<i>Minimo</i>	<i>24</i>
<i>Massimo</i>	<i>72</i>

PAGAMENTI ELETTRONICI. Gli Italiani usano poco le carte di pagamento; il 68% dei pagamenti nel nostro Paese avviene ancora in contanti.

Di chi è la colpa? Certo ci sono problemi culturali. La carta viene considerata come uno strumento pericoloso e costoso, sia dai consumatori che pagano, sia dai commercianti che accettano i pagamenti.

Non viene invece percepito il rischio e il costo del contante.

Cosa facciamo noi come associazione di consumatori. Riteniamo che sia importante educare gli Italiani all'uso delle carte.

Innanzitutto per fare utilizzare una carta di pagamento **bisogna aumentare la fiducia nello strumento.** Se mi rubano o perdo la mia carta devo sapere cosa fare e avere certezza dei miei diritti. L'arrivo della direttiva PSD in Italia con il suo decreto di recepimento (dlgs 11/2010) ha di certo migliorato le cose. Ora si sa con certezza che a chi a perso o ha subito il furto della carta non possono essere addebitati più di 150 euro se l'uso fraudolento è avvenuto prima del blocco (con la PSD2 che a breve sarà recepita il limite scenderà a 50 euro). Spetta alla banca/istituto di pagamento dimostrare che il consumatore titolare della carta ha avuto colpa grave nell'accaduto e non basta come prova affermare che l'uso è avvenuto usando il PIN, il codice segreto. Questo quello che prevede la legge. Purtroppo ci sono tanti operatori che continuano a vessare i clienti. L'Arbitro bancario e finanziario ha fortunatamente reso la vita dei consumatori più tutelata: le controversie non risolte col reclamo sono portate con ricorso davanti all'Arbitro che ovviamente non fa che applicare le disposizioni di legge.

Si può, poi, utilizzare di più la carta anche se ci sono più Pos (point of sales) a disposizione.

Ci sono, però, tanti esercenti che ancora oggi ad esempio non accettano le carte di credito durante i saldi o per un pagamento sotto un certo importo.

Oppure ci sono luoghi in cui ancora non ci sono POS: pasticcerie, bar, tabaccai, parrucchieri, avvocati, dentisti... Il legislatore è intervenuto a metà. Nel senso che da luglio 2014 tutti gli esercizi commerciali e i professionisti devono per legge la possibilità al cliente che deve pagare più di 30 euro di usare una carta di debito (oggi devono permettere il pagamento con carta in qualunque caso). Dunque tutti dovrebbero avere obbligatoriamente un POS, però l'intervento si è fermato a metà, nel senso che il POS è obbligatorio ma non ci sono sanzioni per chi non lo ha.

Dunque una legge del tutto inutile. Certo una buona notizia per la lotta al contante ma ci saremmo aspettati di pari passo una regolamentazione anche delle commissioni fatte pagare da circuiti e gestori dei POS ai commercianti.

Come associazione di consumatori abbiamo chiesto a Governo e Parlamento un doppio intervento: da una parte introdurre sanzioni per chi non ha il pos, dall'altra anche la riduzione dei costi di gestione del POS e di pagamento delle transazioni elettroniche. Oltre che alle spese fisse, i canoni per la gestione dell'apparecchio POS (magari si poteva ad esempio pensare di rendere gratuita almeno l'installazione). Si tratta spesso di cifre troppo alte e non giustificabili.

E su questo aspetto chiediamo rapidamente un intervento legislativo che riduca le commissioni per gli esercenti.

Altro punto assai importante: se si paga con carta non si deve pagare di più. Siamo contrari alle commissioni aggiuntive sui prezzi di prodotti e servizi quando si paga con carta.

Un comportamento molto diffuso on line. Abbiamo denunciato per comportamento scorretto ad Antitrust molte compagnie aeree e molte agenzie di viaggio on line (ad esempio Edreams, Travelgenio, Lastminute...) che fanno pagare al cliente al momento del pagamento con carta una commissione aggiuntiva rispetto al prezzo pubblicizzato del biglietto aereo. L'AGCM ha multato ripetutamente le compagnie aeree e le agenzie di viaggio che continuano però nel loro comportamento illecito; il discorso è non basta pubblicizzarle non si possono proprio applicare. Ovviamente il rischio è che vengano inserite direttamente nel prezzo del biglietto, ma comunque saranno più facili i confronti e il cliente sarà consapevole del prezzo pieno del biglietto e non ci saranno "prezzi civetta" pubblicati solo per attirare la clientela; e poi, nostro

avviso, noi i prezzi non aumenteranno perché è un settore in cui c'è grande concorrenza. In totale finora Antitrust ha irrogato sanzioni per circa 3 milioni di euro. Le cifre che colpiscono le singole compagnie o agenzie sono ridicole: comprese tra i 20.000 euro e i 100.000 euro, in pratica conviene agli operatori pagare le sanzioni e continuare nella pratica scorretta. Oltre a questo bisogna far capire a consumatori ed esercizi commerciali che anche il contante ha un costo: un costo di gestione (prelevare e depositare denaro ha un costo) ed un costo legato alla perdita per furto. Per le carte abbiamo visto che le norme tutelano il consumatore ma se il contante viene rubato la probabilità che il denaro possa in qualche modo essere recuperato è prossima allo zero.

VENDITE COMBinate.

Sono svantaggiose per il consumatore anche se molto utilizzate nella vendita dei servizi finanziari. Spessissimo, infatti, **se il cliente contatta una banca** per chiedere un mutuo la banca fa chiaramente capire che il finanziamento non sarà erogato se non viene aperto un conto corrente. Una pratica scorretta secondo il Codice del consumo. Ma le banche continuano a farlo nell'80% dei casi. Ovviamente tutto ciò non c'è scritto nel contratto o nei foglietti informativi in quanto è vietato dalla legge ma di prassi il cliente, che è la parte debole del rapporto con la banca, viene indotto o meglio costretto ad accettare queste richieste anche se illecite per avere il mutuo.

L'informazione adeguata, a cura soprattutto delle Associazioni dei consumatori, contribuisce a scardinare tali comportamenti scorretti. Il cliente/ consumatore, adeguatamente informato, infatti è consapevole dei propri diritti e riesce anche ad opporsi a richieste illecite; in alcuni casi basta semplicemente dire che quella richiesta non può essere fatta per evitarla.

Le vendite combinate sono opache e scorrette perché in pratica si vende forzatamente al consumatore un prodotto di cui farebbe volentieri a meno e che magari vorrebbe acquistare altrove.

Non si capisce, infatti, il motivo di dover, ad esempio, per forza aprire un conto corrente per accedere ad un mutuo o ad un prestito. Dal 2012 per il mutuo si tratta di una pratica scorretta, ma le banche nell'80% dei casi continuano a farlo. Va peggio se ci obbligano ad acquistare la loro polizza vita per accedere al mutui. In pratica il consumatore va in banca per acquistare un mutuo o un prestito, si vuole informare su questo e viene obbligato dalla banca ad acquistare la sua polizza. Sovente gli viene fatto capire che per passare facilmente l'istruttoria è meglio acquistarla. Inoltre ciò contribuisce a far indebitare il cliente al solo vantaggio per la banca; Il cliente potrebbe essere anche interessato alla copertura assicurativa, ma non può essere obbligato a comprare il prodotto della stessa banca erogatrice del mutuo, infatti è suo preciso diritto cercare altre offerte sul mercato, confrontarle ed acquistare la polizza migliore.; ciò a vantaggio non solo del cliente, ma anche di un mercato più concorrenziale e corretto.

EDUCAZIONE FINANZIARIA.

Si parla tanto e da troppo tempo di educazione finanziaria senza mai arrivare ad un sistema virtuoso in tale settore. Chiediamo una regolamentazione unitaria che dia la possibilità ad operatori qualificati di fare educazione finanziaria che non può essere lasciata in mano agli operatori finanziari, ma che deve coinvolgere le associazioni dei consumatori.

Bisogna utilizzare nuove modalità comunicative per avvicinare i giovani e chi ha poco tempo. L'educazione finanziaria deve essere fatta nei due sensi: infatti il consumatore anche se informato adeguatamente ha comunque un gap informativo nei confronti del consulente bancario o finanziario. Non potrà mai essere informato quanto chi ha creato il prodotto. E' necessario educare anche i consulenti affinché facciano gli interessi del cliente e siano disponibili a spiegare bene i prodotti dai più semplici ai più complicati.

ACCESSO AL CREDITO. Segnaliamo quanto sia difficile avere accesso al credito per chi ha un contratto di lavoro a tempo determinato, come risulta nostro mystery shopping, in allegato. Inoltre sono veramente poche le offerte, anche dalle banche che hanno aderito, del Fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa.

A quanto sembra le banche lo utilizzano per erogare credito garantito dallo Stato a chi il credito lo avrebbe senza problemi; mentre al contrario i giovani precari hanno difficoltà ad avere un mutuo se manca la firma di un parente o conoscente fideiussore. Riteniamo che servano misure concrete per risolvere il problema che sarà sempre più evidente con il Jobs act e la riforma del mercato del lavoro.

FIDUCIA NEL SISTEMA. Il sistema bancario deve recuperare la fiducia dei consumatori. Troppi scandali si sono susseguiti in questi anni, Bisogna informare e fare consulenza indipendente. Occorre dare informazioni semplici sul livello di affidabilità del sistema bancario. Chiediamo che vengano costruiti indici di solvibilità finanziaria uniformi e che siano pubblicizzati obbligatoriamente sui documenti di tutte le banche per rassicurare i consumatori e non lasciarli in balia degli eventi.

CONTROLLI E SANZIONI. Gli operatori scorretti devono essere puniti, altrimenti le leggi non funzioneranno mai.

Per questo vogliamo delle Autorità che facciano ispezioni vere ed efficaci per tutelare i clienti e non solo formali.

Vogliamo che vengano fatti dalle Autorità mystery shopping per verificare come viene fatta consulenza e come vengono date le informazioni. Solo così si potranno fare sanzioni efficaci e persuasive.

Allegati:

Articoli su trasparenza bancaria per mutui e polizze

Articolo su trasferimento dei conti correnti con nuova legge (mystery shopping)

Articolo su accesso dei precari ai mutui (fondo di garanzia statale).

Un Fondo che

Il Fondo di garanzia statale destinato ad aiutare i precari a ottenere il mutuo viene ignorato dalle banche. Che non rinunciano, però, a rifilare polizza e conto.

Nel 2015 il mercato dei mutui è ripartito: c'è stata un'impennata del 95% dei finanziamenti concessi alle famiglie (dati Abi, Associazione bancaria italiana). Nei primi mesi dell'anno, la parte del leone l'hanno fatta le surroghe (il 32% dei mutui concessi), mentre nella seconda parte i nuovi mutui, grazie ai tassi d'interesse molto bassi,

che hanno reso le rate sostenibili per molti. Il "Fondo di garanzia per la casa" istituito dallo Stato e gestito da Consap ha favorito la partecipazione a questa nuova primavera del credito anche di coloro che ne venivano esclusi perché considerati a rischio dalle banche, in particolare i giovani con contratti di lavoro precari. Almeno secondo i dati dell'Abi: nel 2015 i mutui garantiti dal Fondo

sono stati pari a 338 milioni di euro. Come funziona? Attraverso il Fondo, lo Stato garantisce alla banca la copertura del 50% della quota capitale dei mutui ipotecari (fino a 250mila euro) erogati per l'acquisto, la ristrutturazione o per l'accrescimento dell'efficienza energetica, degli immobili adibiti ad abitazione principale. Viene data priorità per l'accesso al credito alle giovani coppie (coniugi o conviventi more uxorio da almeno due anni con uno dei due componenti di età inferiore ai 35 anni) o nuclei mono-genitoriali con figli minori, e infine giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di un rapporto di lavoro a tempo determinato. Il Fondo è operativo da ottobre del 2014. Per il 2016 è prevista una dotazione di 200 milioni di euro (non pochi!). Le banche non sono obbligate ad aderire al Fondo: a oggi lo hanno fatto 147 (circa il 70% degli sportelli bancari italiani). Tra le grandi ci sono Intesa Sanpaolo, Unicredit, Banca Popolare di Milano, Cariparma, Creval, Banca Sella, Carige e Monte dei Paschi di Siena. Per il resto, sono soprattutto banche di credito cooperativo, casse di risparmio e banche popolari molto legate al territorio.

Proposte da uno sconosciuto

Sulla carta sono un bel po' di soldi dedicati a incentivare la concessione del credito a chi altrimenti ne sarebbe tagliato fuori. E le banche ci hanno appeso subito il cappello. L'Abi si è espressa così sul Fondo: "Rappresenta un esempio di collaborazione tra banche e istituzioni, a vantaggio delle famiglie che ancora scontano gli effetti della crisi ma aspirano ad acquistare l'abitazione principale. L'obiettivo è, infatti, continuare a favorire l'accesso al credito a nuclei in difficoltà, con una dotazione da 600 milioni di euro che potrebbe garantire finanziamenti



non sfonda



TEA E MAURO

Sono una giovane coppia di trentenni con contratti di lavoro a tempo determinato. Hanno un reddito mensile di 2.500 euro. Hanno bisogno di un mutuo di 200mila euro per acquistare una casa che costa circa 300mila euro (il 67% del valore della casa). La rata mensile del mutuo che possono sostenere è 833 euro (il 33% del reddito). Hanno il profilo perfetto per accedere al Fondo di garanzia statale.

La nostra inchiesta nei panni di una coppia di precari in cerca di un mutuo garantito dal Fondo statale.

La consulente di Intesa Sanpaolo di Bari: «Non mi risulta sia mai stato erogato un mutuo garantito dal Fondo». Riassume bene quello che è successo alla giovane coppia di precari nella maggior parte delle banche visitate nella nostra inchiesta.

61 agenzie visitate a Milano, Bologna, Napoli e Bari di cui:

40 hanno aderito al Fondo di garanzia

21 non hanno aderito al Fondo di garanzia

27 banche ci hanno fatto un'offerta di mutuo, di cui **20** quelle aderenti al Fondo

10 banche su **20** hanno fatto un'offerta in linea con il Fondo:

Banca Popolare di Milano - agenzia di Bologna e Milano

Intesa Sanpaolo - agenzia di Bologna e Milano

Banca Carige - agenzia di Bologna e Milano

Banca Sella - agenzia di Bari e Napoli.

Credito Valtellinese - agenzia di Milano

Monte dei Paschi di Siena - agenzia di Milano

Tassi offerti

3,97%

Il tasso medio delle offerte di mutuo

3,6%

Il tasso massimo fisso applicabile dalle banche che aderiscono al Fondo

2,79%

Il migliore tasso fisso che si ottiene sul mercato (febbraio 2016)

LE PRATICHE SCORRETTE

40%

Le banche che hanno chiesto un garante anche se il Fondo non lo prevede

52%

Le banche che hanno chiesto di aprire un conto corrente per avere il mutuo

30%

Le banche che hanno imposto la polizza vita da loro venduta

MANCANZA DI TRASPARENZA

67%

Le banche che non hanno consegnato il modulo Esis (per confrontare le offerte)

55%

I consulenti bancari che non conoscono il Fondo e non sanno che la loro banca ha aderito

9 su 17

le banche che hanno aderito al Fondo, ma non ne danno alcuna informazione sul loro sito

FONDO DI SOLIDARIETÀ

Per chi non riesce a pagare le rate

■ Sui Fondi statali di garanzia si rischia di far confusione. Come è successo in un'agenzia di Milano di Unicredit, in cui ci siamo presentati per l'inchiesta raccontata in queste pagine, dove il consulente ci ha detto «possono accedere al Fondo solo quelli che si trovano in gravi situazioni di disagio...», confondendo il Fondo di garanzia sulla casa con il Fondo di solidarietà per la sospensione delle rate istituito nel 2007. Quest'ultimo dà la possibilità di beneficiare della sospensione del pagamento (fino al massimo di 18 mesi) al verificarsi di situazioni di temporanea difficoltà: perdita del lavoro, morte del mutuatario (la richiesta può essere fatta dagli eredi), riconoscimento di grave handicap, non autosufficienza o invalidità civile superiore all'80%.

■ La sospensione può essere chiesta dal proprietario di un immobile adibito ad abitazione principale su cui è stato acceso un mutuo per un capitale non superiore a 250mila euro e che sia in possesso di un indicatore Isee non superiore a 30mila euro. Il mutuo deve essere stato stipulato da almeno un anno nel momento in cui si chiede l'assistenza del Fondo e i ritardi nel pagamento delle rate non devono essere superiori a 90 giorni consecutivi. La domanda va presentata alla banca in cui si ha il mutuo, attraverso il modulo scaricabile dal sito di Consap, la società che gestisce il Fondo (www.consap.it). A fronte della sospensione del pagamento delle rate, il Fondo rimborsa i costi sostenuti dal beneficiario per eventuali onorari notarili anticipati dalla banca e gli oneri finanziari pari alla quota interessi delle rate per le quali ha effetto la sospensione del pagamento da parte del mutuatario, ma solo per la quota relativa al parametro di riferimento (cioè all'Euribor o all'Irs).

▶ potenziali per 12-15 miliardi di euro". Tutti questi soldi sono serviti davvero a garantire i mutui dei giovani e di chi altrimenti non avrebbe potuto ottenere un mutuo per comprare la prima casa? Oppure hanno semplicemente garantito mutui che le banche avrebbero comunque erogato anche senza la garanzia dello Stato? Il dubbio ci è venuto dopo essere andati in 61 agenzie bancarie a Milano, Bologna, Napoli e Bari nei panni di una giovane coppia trentenne con contratti di lavoro precari e senza santi in paradiso che potessero fare da garante per un mutuo (vedi i risultati dell'inchiesta a pag. 19). Un profilo che allo sportello non ha molte chance di ottenere un mutuo, se non con la garanzia che ci mette lo Stato grazie al Fondo. Peccato che nella maggior parte delle filiali che abbiamo visitato i consulenti erano del tutto all'oscuro dell'esistenza del Fondo. Che viene ignorato anche sulla maggior parte dei loro siti, nonostante le banche aderenti si siano impegnate con il ministero del Tesoro. Solo Unicredit ne parla tra i foglietti informativi, nella sezione "Trasparenza". Quindi, è stata la nostra coppia a giocare la carta del Fondo per avere un'offerta di mutuo, visto che dal mazzo del consulente bancario non usciva mai questo jolly. Peccato che delle 20 offerte che ci hanno fatto le banche aderenti al Fondo, in ben 9 casi ci hanno chiesto la garanzia di un terzo, cioè la fideiussione di un parente o di un co-obbligato. Vanificando, quindi, il senso dell'esistenza di un fondo che dà alla banca la garanzia dello Stato. Lo stesso regolamento del Fondo prevede che l'istituto di credito non possa chiedere

garanzie aggiuntive, se non le coperture assicurative. Anche sul fronte del Taeg, il tasso di interesse complessivo del mutuo, il regolamento stabilisce che non debba superare il 3,6% per i mutui a tasso fisso e il 2,83% per quelli a tasso variabile: questo proprio perché si tratta di un finanziamento garantito dallo Stato e rivolto a categorie privilegiate. Nel nostro giro per banche, invece, in molti casi il Taeg è superiore a questi valori. Addirittura a Napoli l'offerta avuta da Banca Sella ha un Taeg del 5,16%. In pratica, anche se la banca non rischia perché ha la copertura pubblica, non offre certo tassi competitivi al potenziale cliente. Nel momento in cui scriviamo (febbraio 2016), i Migliori Acquisti per il tasso fisso sono al 2,79% di Intesa Sanpaolo e al 2,86% di Webank.

Ancora pratiche scorrette

Non sono mancate le pratiche scorrette: nel 52% dei casi la banca ci ha chiesto l'apertura di un conto corrente come condizione ineludibile per concederci il finanziamento; nel 30% l'offerta è stata vincolata all'acquisto anche di una polizza vita Cpi (Creditor protection insurance) a garanzia del mutuo. Infine, tutti gli istituti che ci hanno fatto un'offerta, tranne uno, ci hanno fatto capire che dovevamo acquistare la polizza casa venduta dalla banca stessa a copertura dell'immobile ipotecato.

Anche sulla trasparenza gli sportelli dell'inchiesta sono da bocciare: nel 67% dei casi non ci hanno consegnato l'Esis, il modulo standard con le informazioni che ci permettono di confrontare il mutuo con gli altri presenti sul mercato, oltre a darci il Taeg.

REDDITO E RATA

QUALE MUTUO POTETE PERMETTERVI?

➤ La banca finanzia al massimo l'80% del valore della casa e non concede un mutuo che abbia una rata che superi il 33% del reddito mensile. Verificate che rata potete permettervi su: www.altroconsumo.it/mutui

Esempio: tasso del 3,5% per un capitale di 160.000 euro

Durata in anni	10	15	20	25	30
Rata sostenibile del mutuo (in euro)	1.582	1.144	928	801	718
Reddito netto mensile minimo (in euro)	4.747	3.431	2.784	2.403	2.155

600 milioni di euro da ricollocare

La nostra inchiesta mostra le enormi pecche di un sistema bancario che continua imperterrita nelle pratiche scorrette che gli fanno fare cassa (vendita abbinata di polizze e conto corrente e persino di azioni) e a usare lo Stato come paracadute. Infatti, il Fondo di garanzia viene usato dalle banche, quando si ricordano di essersi convenzionate, per offrire credito a tassi di mercato, quindi senza perderci niente e lasciando il rischio di insolvenza sulle spalle dello Stato.

Non sarebbe stato meglio usare le risorse stanziare (600 milioni di euro in tre anni non sono pochi) per contributi a fondo perduto che andavano a coprire parte del capitale per comprare casa? Sempre destinato ai giovani con contratti precari con le stesse caratteristiche previste per l'accesso al Fondo. "La collaborazione tra banche e istituzioni" non è certo a vantaggio delle famiglie, come proclamato dall'Abi, ma piuttosto delle banche stesse. Dal canto nostro, porteremo

LA NOSTRA VOCE

Cambia l'Euribor

■ Nel giugno prossimo arriverà un nuovo sistema di calcolo dell'Euribor, il parametro di riferimento dei mutui a tasso variabile. Si passerà da un metodo di calcolo basato sulle quote di mercato delle principali banche europee a uno basato sulle transazioni effettivamente realizzate sul mercato interbancario. Nonostante le buone intenzioni (rendere questo importante parametro più ancorato al mondo reale), il nuovo sistema non raggiunge l'obiettivo. Infatti, non si è pensato a una media ponderata prendendo in considerazione tutte le transazioni di una giornata, ma solo alcune e non se ne capisce il motivo. Inoltre, è ancora molto limitato il gruppo di banche di riferimento. Infatti, le banche prese in considerazione per il calcolo sono appena trentasei, pochissime se consideriamo il mercato europeo (basti pensare che solo in Italia ci sono oltre 700 banche). Considerando un mercato di riferimento così ristretto, il controllo e la manipolazione sono più facili. Basta fare una transazione anche di basso valore per poter avere un effetto sull'Euribor.

BANCA POPOLARE DI PUGLIA E BASILICATA, AGENZIA DI NAPOLI:

«SE COMPRI LE AZIONI DELLA BANCA È PIÙ FACILE OTTENERE IL MUTUO E AVERE UN TASSO MIGLIORE»

i risultati dell'inchiesta all'attenzione di Bankitalia, ministero del Tesoro e Abi. Una segnalazione che speriamo porti a maggiori controlli e a una revisione delle condizioni di accesso alla garanzia del Fondo statale.

Tasso? Durata? Vi aiutiamo noi

Per scegliere il mutuo più adatto alle vostre esigenze dovete tenere conto di molti fattori: reddito mensile, capitale che volete farvi finanziare, durata che pensate di poter gestire, livello di rischio che volete affrontare. Partiamo da quello che spaventa di più: quei 20 o 30 anni di rate che ogni mese inesorabili dobbiamo pagare alla banca. *Ça va sans dire* che l'optimum sarebbe accorciare il più possibile questo tempo. Sia dal punto di vista psicologico sia da quello economico. Infatti, più si allunga il piano di ammortamento più aumenta il costo del finanziamento. La banca, però, non vuole rischiare e trovarsi con un cliente potenzialmente insolvente, quindi non concede un mutuo che abbia una rata che superi il 33% del suo reddito mensile (a meno che non si abbia una garanzia aggiuntiva, come ad esempio la firma come fideiussore di un genitore). Perché i conti tornino, quindi, è necessario spesso allungare la durata del finanziamento (vedi un esempio nella tabella della pagina accanto). Anche il capitale che ci concedono come finanziamento non è a nostra discrezione: di solito non supera l'80% del valore dell'immobile da acquistare. Dunque, la banca non finanzia mai col mutuo tutto il valore della casa ed è bene avere del denaro da parte anche per far fronte alle spese notarili dell'atto di acquisto e dell'atto di mutuo. Potete fare un calcolo personalizzato sulla rata che potete permettervi e sul capitale che sarà erogabile dalla banca sul nostro sito (vedi riquadro qui a lato). L'altro punto interrogativo è sul tasso: meglio fisso o variabile? La scelta è molto soggettiva. Al di là delle valutazioni di convenienza economica, nel lungo periodo chi sceglie un tasso fisso non vuole rischiare

di vedere aumentare la sua rata e chi sceglie il variabile, invece, è disposto a scommettere sul ribasso dei tassi col rischio di un aumento anche rilevante della rata. Nell'attuale situazione di mercato il tasso fisso è preferibile. Nel corso del 2015 c'è stata una forte crescita dei mutui a tasso fisso, che hanno raggiunto il 65% dei nuovi finanziamenti. Basti pensare che nel momento in cui scriviamo (febbraio), il parametro di riferimento dei mutui a tasso fisso (Irs) che sommato allo spread (la percentuale di guadagno della banca) determina il tasso del mutuo, è ai minimi storici. E gli spread sono molto bassi: sul mercato si possono trovare mutui fissi ventennali con tassi anche del 2,5%. In pratica, oggi si paga un po' di più rispetto a un tasso variabile, ma ci si assicura una rata fissa nel tempo anche quando i tassi di mercato cresceranno (evento probabile per un prodotto che ha una durata media superiore ai 20 anni). Per scegliere il mutuo più conveniente per le vostre esigenze consultate il nostro servizio online (vedi qui sotto). ■

SUL NOSTRO SITO

Confronta e scegli

■ Per arrivare al traguardo del mutuo saltando al meglio gli ostacoli affidatevi a noi. Nel dossier che trovate sul nostro sito ci sono tutte le dritte e i servizi online per capire quale rata potete sostenere e qual è il mutuo più conveniente. Abbiamo potenziato il servizio con più durate (dai 5 fino ai 50 anni) e circa 250 mutui. Se volete utilizzare il Fondo di garanzia statale andate sul sito di Consap: www.consap.it.
www.altroconsumo.it/mutui

Mutui: è l'ora

La nuova primavera del credito rende conveniente la surroga. Occhio, però, a chi vuole rifilarti polizza e conto.

Sono finiti gli anni bui del credito? Sembrerebbe di sì, guardando il mercato dei mutui, dove le banche si contendono i clienti allettandoli con spread bassissimi a suon di spot pubblicitari popolati da famigliole felici perché possono ridurre la rata mensile del mutuo. Oggi la regina del mercato del credito è proprio la surroga, cioè la possibilità di trasferire il proprio mutuo a un'altra banca che offre un tasso e condizioni più convenienti. La surroga è davvero conveniente tanto che, nei primi mesi del 2015, il 60% delle erogazioni di mutui è avvenuto in questo modo. Gli anni 2012 e 2013 sono stati anni di forte crisi del mercato del credito, con banche che offrivano sui propri mutui spread altissimi (fra il 3% e il 5%), sia per quelli a tasso variabile sia per quelli a tasso fisso. Il che significava un tasso finale consistente: di conseguenza, questi mutuatari sono i primi a voler far scendere rata e tasso con la surroga. E il fatto che oggi ci siano banche che fanno pubblicità per accaparrarseli, è solo positivo. L'anno della rivoluzione francese per i mutui è stato il 2007, quando grazie alla legge Bersani si è data la possibilità ai mutuatari



10 La nostra inchiesta in 200 agenzie:
le pratiche scorrette delle banche12 Quando conviene cambiare mutuo?
I calcoli da fare per non sbagliare

di cambiare

di cambiare mutuo a costo zero, per favorire la concorrenza e, quindi, le possibilità di risparmio. Tecnicamente questo avviene con la “surrogazione” del nuovo operatore nell’ipoteca già iscritta per il primo mutuo. La legge stabilisce chiaramente che al cliente che trasloca il suo mutuo la banca non può chiedere spese di perizia, di istruttoria (il cliente è affidabile, visto che già pagava un mutuo) e spese legate agli accertamenti catastali. Anche il passaggio dal notaio deve essere a spese della banca. Non è necessario accendere una nuova polizza casa o una nuova polizza vita: basta cambiare il beneficiario nella polizza fatta a suo tempo con la prima banca. In alternativa al cambio di beneficiario, se hai pagato la polizza con premio unico, puoi chiedere il rimborso della quota di premio relativa alla parte del mutuo che surroghi. Sotto il profilo fiscale la strada è in discesa: non si pagano nuove imposte sul finanziamento e rimangono valide le detrazioni sugli interessi passivi. Unico costo è la tassa di iscrizione della surrogazione nei registri immobiliari, pari a 35 euro. Una ▶

Scegli e risparmi

Per individuare il mutuo migliore per le tue esigenze consulta il nostro servizio online, con le offerte delle principali banche italiane. Sempre sul sito, puoi consultare il nostro dossier su come cambiare mutuo per risparmiare: surroga, sostituzione e rinegoziazione. Trovi anche il facsimile di lettera per chiedere il risarcimento in caso di ritardo nella surroga.

> www.altroconsumo.it/mutui

► rivoluzione porta con sé sempre i tentativi di restaurazione di chi ne è stato colpito e, secondo un copione già collaudata, le banche hanno fatto cartello e si sono opposte alla gratuità della surroga. Ci sono volute le sanzioni dell'Antitrust (10 milioni di euro, che nel 2008 hanno interessato ben 23 banche) e le precisazioni successive del

legislatore per farla diventare una realtà. Otto anni dopo, la rivoluzione ha portato a un mercato delle surroghe piuttosto attivo. Lo dimostra la nostra inchiesta in 188 agenzie bancarie di 9 città italiane (Torino, Bergamo, Milano, Brescia, Verona, Bologna, Roma, Napoli, Bari) nei panni di una coppia che vuole surrogare il mutuo: in otto casi su dieci ci

hanno fatto un'offerta. E la concorrenza, si sa, fa bene al portafoglio dei cittadini. Purtroppo, però, qualche vecchia pratica anti-concorrenziale resta. Ci sono ancora troppe banche che non danno la possibilità al cliente di confrontare l'offerta di surroga con le altre sul mercato: nella nostra inchiesta, in 8 casi su dieci non ci hanno consegnato il

Banche: compra la mia polizza se vuoi p

La nostra inchiesta nei panni di una coppia in cerca di surroga. Tante offerte e altrettante pratiche scorrette.

188

Agenzie visitate in 9 città

81%

Banche che hanno fatto un'offerta di surroga

78%

Le banche che non hanno consegnato il modulo Esis (per confrontare offerte)

LA MIGLIORE

Unicredit di Napoli - Risparmio su 15 anni: 24.690 euro

LA PEGGIORE

Findomestic Banca di Bari - Spesa in più su 15 anni: 2.000 euro



TEA E MAURO

Sono una coppia con reddito mensile di 3.400 euro, con un mutuo a tasso fisso del 5,10% stipulato nel 2010. Il capitale iniziale è di 150.000 euro, durata 20 anni, capitale residuo di circa 126 mila euro. La polizza casa è stata già pagata con un premio unico alla stipula del mutuo.

Il 2015 è iniziato con una notizia positiva per i mutuatari: l'euribor a 1 mese, parametro di riferimento dei mutui a tasso variabile, è negativo. Gli altri euribor, tre e sei mesi, sono molto vicini a zero. L'euribor è un tasso interbancario ed è il tasso a cui le banche si scambiano denaro tra di loro. Un tasso negativo significa che c'è più denaro in circolazione di quello chiesto dalle banche e questo provoca una riduzione del suo prezzo (il tasso interbancario).

Situazione che sarà ulteriormente accentuata dall'intervento di "Quantitative easing" che la Banca centrale europea ha avviato da inizio marzo (in Italia l'Autorità comprerà 130 miliardi di euro di titoli di Stato).

Chi ha un mutuo può approfittare delle nuove condizioni del mercato con tassi più bassi

cambiando banca con la surroga. Il risparmio può essere davvero elevato.

Allo sportello per cambiare

Abbiamo visitato 188 agenzie bancarie di 9 città italiane (Torino, Bergamo, Milano, Brescia, Verona, Bologna, Roma, Napoli, Bari) nei panni di una coppia, Tea e Mauro che vuole cambiare mutuo (vedi le caratteristiche qui sopra).

Tea e Mauro hanno ricevuto un'offerta in otto banche su dieci. La migliore è quella di Unicredit a Napoli, che gli permetterebbe di risparmiare quasi 25 mila euro: davvero una bella somma. Bisogna fare bene i calcoli, però (vedi riquadro a pag. 12). Altrimenti si rischia di pagare di più: è il caso dell'offerta di Findomestic Banca di Bari, in cui finirebbero

LA SURROGA VALE ANCHE PER I MUTUI SECONDA CASA E PER QUELLI RELATIVI A RISTRUTTURAZIONE

modulo Esis, il prospetto informativo europeo che consente di fare questo confronto, perché riporta in maniera standardizzata costi e condizioni della surroga. Vista questa reticenza delle banche, per individuare l'offerta più conveniente per voi potete usare il nostro servizio online, che vi dà un elenco delle migliori offerte, così potete

chiedere l'Esis solo a queste (vedi riquadro a pag. 9). Una volta individuata l'offerta migliore, bisogna però arginare le pratiche scorrette delle banche, che purtroppo restano ancora qua e là lungo lo Stivale e che possono limitare e anche annullare i vantaggi economici della surroga. Infatti, la nostra inchiesta ha mostrato che ▶

Portarmi il mutuo

per pagare 2.000 euro in più. Bologna è la città in cui abbiamo trovato gli istituti di credito più disponibili alla surroga, mentre a Bari il 32% delle agenzie non ha fatto alcuna offerta.

Hanno detto no: a Bari, Banca Apulia, Banca Popolare di Bari, Banca Popolare di Puglia e Basilicata, Credem, Banca Popolare di Vicenza, Gruppo Bancario del Mediterraneo. A Verona, Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Banco Desio e Cassa Padana. A Brescia nessuna offerta di surroga da: Veneto Banca, Hypo Alpe Adria e Banca Passadore; a Milano da Banca Popolare di Sondrio; a Napoli da Banca popolare di Milano. Niente offerta anche da Barclays di Bergamo, Milano, Torino. In nessuna delle nove città visitate, Poste Italiane ci ha fatto un'offerta.

Scarsa trasparenza e non solo

Nel 78% delle agenzie visitate, Tea e Mauro non hanno ricevuto l'Esis, il modulo informativo standardizzato e personalizzato, che serve a confrontare le offerte sul mercato. Anche quando lo hanno espressamente richiesto se lo sono visto rifiutare con scuse improbabili: "la stampante non funziona", "non c'è l'addetto ai mutui" oppure "nessun documento può uscire dalla banca" (chissà

quale importante segreto nasconde...).

Quindi, la coppia è tornata a casa con schede sintetiche o informazioni scritte a mano su biglietti da visita o depliant pubblicitari. È evidente che le banche non vogliono favorire i concorrenti dando al cliente lo strumento per fare i necessari confronti.

Poca trasparenza dunque, ma anche il tentativo di rifilare la polizza sulla casa da loro venduta al posto di quella stipulata con la vecchia banca. In troppi casi, anche se Tea e Mauro hanno chiesto di trasferire la polizza sulla casa già stipulata con la vecchia banca, si sono sentiti pressati a comprare la polizza venduta dalla nuova banca per avere la surroga. Con motivazioni inconsistenti: "non è detto che la compagnia voglia come beneficiaria la nostra banca", "abbiamo le nostre convenzioni e preferiamo la nostra polizza". Una pratica scorretta che abbiamo denunciato all'Antitrust e all'Ivass (Istituto di vigilanza delle assicurazioni). Anche perché l'acquisto di una nuova polizza potrebbe ridurre, se non annullare, il risparmio ottenibile con la surroga.

Altra richiesta comune è quella di aprire un conto corrente nella nuova banca e di domiciliarci lo stipendio. Anche qui, chi ne trae vantaggio è la banca.

Vuoi la surroga?

Compra le azioni della banca

A Bergamo Banca Popolare di Vicenza: 6.250 euro.

A Brescia BCC di Turano: 1.600 euro; Banca Popolare di Vicenza: 6.000 euro.

A Torino Banca d'Alba: 220 euro; Banca Popolare di Vicenza: 6.500 euro.

Le spese? Se le accolla il cliente (in barba alla legge)

Perizia

A Bergamo Ing Direct: 250 euro; Banca popolare di Vicenza: 240 euro; Banco popolare: 320 euro se surroga non si può fare.

A Brescia Unipol Banca: 126 euro; Banca Popolare di Milano: 214,72 euro; Banca Carige: 270 euro; Credem: 280 euro, rimborsate se si fa surroga.

A Milano Credem: 280 euro, rimborsate se si fa surroga
A Roma Banca popolare di Milano: 214 euro; Barclays: 235 euro, rimborsate se si fa la surroga.

Istruttoria

A Bergamo Ing Direct: 750 euro.

A Roma Banca popolare di Milano: 1.206 euro.

Notaio

A Bologna Barclays, senza specificare la cifra; Banca delle Marche: costo superiore agli 800 euro.

Niente surroga, siamo le Poste

A Bergamo, Poste Italiane: "Noi non facciamo più surroghe e neanche le banche ne fanno più...".

LE PRATICHE SCORRETTE

87%

Le banche che hanno chiesto di aprire un conto corrente

44%

Le banche che hanno imposto la polizza incendio venduta da loro

74%

Le banche che hanno chiesto la domiciliazione dello stipendio sul conto

12%

Le banche che hanno imposto la polizza vita da loro venduta

8%

Le banche che ci hanno chiesto spese non dovute (perizia, istruttoria, notaio...)

▶ ancora in quattro agenzie su dieci la banca per farci la surroga ci “suggerisce” di acquistare la nuova polizza incendio venduta da lei stessa. E sempre sulla polizza puntano per fare profitti, perché nel 12% dei casi ci è stato esplicitamente detto che per superare l'istruttoria e, quindi, avere la surroga, era necessario stipulare la polizza vita a copertura del credito venduta dalla banca stessa. Tutto questo alla faccia della legge, che obbliga la banca che chiede una polizza vita per erogare il credito di consegnare al cliente due preventivi di polizze non “sponsorizzate” dalla banca stessa. Non solo. Le banche della nostra inchiesta hanno anche chiesto, in otto casi su dieci, il conto corrente e la domiciliazione dello stipendio. Ciliagina su questa torta indigesta è l'8% degli istituti di credito che ancora ci provano a far pagare al cliente le spese di perizia, istruttoria e del notaio. Ci sono anche stati casi in cui al cliente è stato chiesto di sottoscrivere azioni della banca per ottenere la surroga (vedi l'inchiesta a pag. 11). Abbiamo denunciato all'Antitrust e all'Ivass, le pratiche scorrette individuate nella nostra inchiesta (vedi a pag. 10).

La banca fa melina? Il ritardo costa

A nessuna banca piace perdere un cliente che decide di portare il suo mutuo alla concorrenza e non è raro il caso in cui faccia melina, ritardando la surroga. I soci raccontano che la vecchia banca fa saltare più volte l'appuntamento col notaio, non presentandosi per l'atto di surroga o perché non dà le informazioni necessarie alla nuova banca. Il legislatore è stato però lungimirante, forse considerando l'allergia delle banche alla concorrenza: ha previsto il diritto per il mutuatario a un risarcimento in caso di ritardo nella surroga. Ne ha diritto chi ha subito ritardi superiori ai 30 giorni lavorativi nella pratica di trasferimento del mutuo dalla vecchia banca alla nuova. Il risarcimento è pari all'1% del valore residuo del mutuo da trasferire per ciascun mese o frazione di mese di ritardo (per chiederlo potete usare il facsimile di lettera disponibile sul nostro sito - vedi riquadro a pag. 9). La data a partire dalla quale si conteggiano i 30 giorni lavorativi di ritardo è quella in cui il cliente chiede alla nuova banca di acquisire dalla banca originaria i conteggi estintivi del mutuo. Bisogna poi recuperare la data della surroga o quella di mancata realizzazione. ■

CAMBIO MUTUO

Occhio all'offerta: calcola se ti conviene

■ Anche se avviene senza spese occorre sempre verificare se la surroga conviene. Come si fa? Con un semplice calcolo. Si moltiplicano le rate del vecchio mutuo per la sua durata residua e le rate del nuovo mutuo per la durata del mutuo di surroga. Se il primo valore (rate da pagare col vecchio mutuo) è superiore al secondo, allora la surroga conviene. Con la nuova banca si può anche allungare la durata del mutuo, ma il capitale residuo sarà lo stesso. In questo caso il vantaggio è di ridurre l'ammontare della rata. Però, si accede a un nuovo piano di ammortamento, in cui la quota interessi sarà all'inizio molto consistente. Tenetene conto nel valutare la convenienza.

■ La surroga non è la soluzione migliore se oltre al capitale residuo si ha bisogno di ulteriore capitale. In questo caso, bisogna fare una sostituzione, cioè estinguere il vecchio mutuo e farne uno nuovo con una nuova ipoteca. Si può cambiare anche la durata del mutuo e il tipo di tasso. Non si pagano le spese di estinzione anticipata (o se il mutuo è stato stipulato prima del 2007 si pagano penali ridotte), ma ci saranno una nuova istruttoria, una nuova perizia, nuove possibili spese assicurative, nuove tasse, un nuovo passaggio al notaio. In questo caso, bisogna valutare bene se cambiare banca può essere davvero conveniente. Verificatelo con il nostro servizio online (vedi riquadro a pag. 9).

ZERO SPESE E SPREAD DA 1,50%
PER PORTARE IL MUTUO IN BPM.

Passo in BPM: puoi trasferire il tuo attuale mutuo alla noi, senza spese.

- CONVENIENZA**
Tasso fisso 1,20% fissa a 10 anni
- ZERO SPESE**
Istruttoria, perizia, spese notarili. Spese di imposta annullate.
- SEMPLICITÀ**
Pratici documenti, al notaio pensiamo noi.

Mutui alla prova!
Lasciati i tuoi dati e ti contatteremo al più presto.

[CHIEDI INFORMAZIONI >](#)

**SCOPRI
IL MUTUO CASA
CHE CONVIENE
DUE VOLTE**

Valido per acquisto, ristrutturazione e surroga.

Chiedi subito un preventivo!

