

# **Salvataggi bancari e debito pubblico italiano**

**di Chiara Filoni e Giulia Heredia**

**Comitato per l'abolizione dei debiti illegitimi (CADTM)**

## Introduzione

Le banche sono all'origine della crisi finanziaria del 2007-2008 che perpetra ancora oggi i suoi effetti deleteri sulla popolazione. Per questo motivo ci sembra fondamentale affrontare la discussione sull'origine e la formazione del debito pubblico italiano anche a partire da questo angolo di analisi allo scopo di misurare per l'appunto le responsabilità di queste entità nella crisi attuale.

Contrariamente alla litania diffusa dai media dominanti e dai partiti al potere, non sarebbe stata la spesa pubblica (rimasta per lo più stabile la causa principale dell'aumento del debito pubblico in Europa (come altrove), bensì l'aumento massivo di debiti privati e la politica delle autorità di Washington che hanno favorito la creazione di una bolla speculativa nel settore immobiliare estesasi in Europa per il tramite dell'interconnessione bancaria. Le politiche di austerità applicatesi a seguito dello scoppio della crisi non hanno fatto altro che affondare le economie dei paesi industrializzati in una recessione prolungata.

In diversi paesi, il debito pubblico rappresentava meno di un sesto dei debiti totali e meno di un quinto dei debiti privati. Dopo il 2007, l'aumento del debito pubblico è stato vertiginoso, come conseguenza della crisi economico-finanziaria e del salvataggio delle banche da parte dei poteri pubblici (*bail-out*)<sup>1</sup>.

Le banche giocano un doppio ruolo dunque di vittime- carnefici in quanto responsabili della situazione di *débaclé* economica (sono loro a vendere i crediti *sub-prime* alle famiglie americane prima e a investire in operazioni rischiose poi, anche nel vecchio continente) e in quanto vittime: le banche sono le prime a soccombere per via delle loro azioni rischiose, ma anche le prime a essere ricapitalizzate con del denaro pubblico all'eccezione di Lehman Brothers (una banca puramente di investimento)<sup>2</sup>, del caso di Cipro e dell'Islanda e di altre piccole banche (come nel caso delle banche del centro Italia). In realtà, gli unici beneficiari della crisi sono stati i dirigenti delle grandi banche: nessuno di loro è per esempio finito in prigione per i propri comportamenti truffaldini (ad eccezione dell'Islanda, dove i tribunali hanno condannato tre dirigenti bancari a pene detentive, e della Spagna, con la condanna di Rodrigo Rato, capo di Bankia). Durante l'udienza dei dirigenti bancari HSBC condannati per riciclaggio di denaro, la senatrice americana Elizabeth Warren ha dichiarato che costoro "troppo grandi per la prigione". Il mantra del *too-big to fail*: lo si diceva e lo dice ancora oggi, che alcune banche sono troppo grandi e importanti per fallire e che se non si vuole far

<sup>1</sup>Toussaint E., *Bancocratie*, éditions Aden, 2014

<sup>2</sup> Società di affari la cui attività consiste a effettuare tre tipi di operazioni: di consiglio (per esempio di fusione-acquisizione), di gestione di grandi bilanci per esempio per conto delle imprese (aumento capitale, introduzione in borsa, emissione di obbligazioni) e di investimenti sui mercati con dei rischi spesso eccessivi e mal controllati. Una banca d'affari (o di investimento) non raccoglie soldi pubblici, ma si finanzia prendendo in prestito da altre banche o sui mercati finanziari

perdere i risparmi ai cittadini, bisogna che lo Stato intervenga. Nel frattempo però nessuna regolamentazione seria è stata mai adottata per evitare che le banche si indebitassero fino a perdere tutto, o quasi tutto.

Il mantra dell'inevitabilità dei crediti deteriorati, della stagione di bassi tassi di interesse, della liberalizzazione delle attività bancarie a qualsiasi costo che ci sentiamo ripetere da ormai più di dieci anni e che ha giustificato l'intervento degli Stati per “mettere una pezza” alle perdite delle banche, deresponsabilizza non poco le scelte di queste ultime, come se dietro gli istituti finanziari non ci fossero uomini e donne (quest'ultime per la verità molto poche) in carne e ossa che avessero preso delle decisioni in maniera cosciente mascherando le conseguenze pericolose delle loro azioni.

Questo studio ha l'ambizione di rintracciare i vari interventi pubblici operati in Italia a favore delle banche nel post crisi 2007-8. Si osserverà come Monte dei Paschi di Siena (MPS) giochi la parte del leone in questa vicenda a causa di una gestione per troppo tempo azzardata; ma che diversamente dalle percezioni comuni amplificate dai mass media, MPS è in buona compagnia: altre banche, in primis alcune banche venete e dell'Italia centrale che negli ultimi anni hanno testimoniato di una gestione poco oculata si sono esposte all'occhio del ciclone della crisi finanziaria e alla debacle economica.

L'idea è quella di mettere in rilievo come, al di là dei rimborsi operati dall'una o l'altra banca sui prestiti statali, il mantra del “non ci sono i soldi” non entra in conto quando all'ordine del giorno vi sono le banche, specie se queste sono considerate come “sistemiche” ovvero in grado di mettere in pericolo il funzionamento più generale del sistema bancario. La questione non è soltanto quella di aver contratto dei prestiti pubblici per le banche, ma anche di aver sbloccato d'urgenza dei fondi pubblici nel momento in cui si fatica a trovare i soldi per la spesa sociale e gli investimenti pubblici, senza per altro minimamente condizionare quei prestiti a una condotta più etica delle banche. Condotta che vale la pena ripeterlo, è responsabilità del privato e della gestione privata delle banche che risponde a delle logiche di breve termine e di massimizzazione del profitto. Altrimenti detto la stagione delle privatizzazione dei profitti e socializzazione delle perdite non è ancora stata mai rimessa in discussione.

## **1. Le riforme bancarie**

Il sistema bancario italiano è stato oggetto di profonde trasformazioni a partire dagli anni novanta.

Le leggi Amato I, Dini e Ciampi e le direttive dell'Unione europea andavano nella direzione di una privatizzazione e di una liberalizzazione degli istituti pubblici di credito, primi tra tutti Monte dei Paschi, San Paolo e Cariplo e la stessa Banca d'Italia. **La legge Amato per esempio fu quella che avviò la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni.** La loro componente di utilità sociale venne trasferita in un ente autonomo : le fondazioni di origine bancaria.

Fino alla fine degli anni ottanta, di fatti, il sistema bancario era per lo più pubblico: da una parte esistevano gli istituti di credito di diritto pubblico e dall'altro tre banche di interesse nazionale che facevano capo all'IRI: la *Banca Commerciale Italiana*, il *Banco di Roma*, il *Credito Italiano*.

La legislazione italiana ha sancito la natura imprenditoriale dell'attività bancaria nel 1985, al momento del recepimento della **prima direttiva comunitaria di coordinamento bancario** ([D.P.R. 27 giugno 1985, n. 350](#)) ; in sede giurisprudenziale questo principio trovava applicazione nel 1989, con una sentenza della Cassazione a Sezioni riunite<sup>3</sup>. La logica che dunque al tempo si consolidò fu quella di predisporre un sistema normativo flessibile e adattabile ai mercati. Le banche non esercitano più solamente la raccolta del **risparmio fra il pubblico e l'esercizio del credito nell'interesse pubblico, ma esercitano pure oltre a queste attività tipiche degli istituti di credito, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse e strumentali.**

Con la **legge Amato** (Legge 30 luglio 1990, n. 218) si abolisce di fatto la riforma bancaria voluta durante il fascismo (Decreto Legge n.375 del 1936 e Legge n.141/ 1938) in cui si introducevano gli enti di credito, che dovevano scegliere se essere o commerciali<sup>4</sup> o di investimento e si separavano le banche dalle imprese non bancarie: le banche non potevano assumere partecipazioni in imprese industriali e commerciali. L'articolo 2 della legge Amato permette invece di superare questo divieto e **introduce la possibilità per le banche di operare contemporaneamente come imprese commerciali e di investimento.** Questo punto, molto importante, verrà ripreso più tardi perché cruciale per la questione dei salvataggi bancari. Ci limitiamo qui a dire che la legge italiana si conforma in ogni caso con le pratiche e i regolamenti internazionali e in particolar modo con la normativa Basilea I, entrata in vigore nel 1990, allo scopo di dare maggiore competitività alle banche sui mercati nazionali e internazionali. Il tutto tramite la privatizzazione e il diversificamento

<sup>3</sup> Commissioni riunite 6<sup>a</sup> del Senato della Repubblica e VI della Camera dei Deputati, *La ristrutturazione del sistema bancario italiano*, 20 aprile 1999, disponibile su: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov1999/discorso\\_20\\_04\\_99.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov1999/discorso_20_04_99.pdf)

<sup>4</sup> La banca commerciale è un ente di credito che effettua delle operazioni con individui, imprese e collettività pubbliche. Queste attività consistono nella raccolta di fondi da redistribuire sotto forma di crediti o accessoriamente per effettuare degli investimenti. I conti correnti beneficiano di una garanzia dello Stato. Una banca commerciale si distingue da una banca di affari o di investimento (vedi definizione nota 2) poiché quest'ultima pratica essenzialmente delle operazioni di mercato. Per decenni, a seguito dell'adozione del *Glass Steagall Act* da parte dell'amministrazione Roosevelt (e ad altre misure equivalenti messe in atto in Europa), è vietato alle banche commerciali di emettere dei titoli, delle azioni e altri strumenti finanziari. Oggigiorno questa regola non è più d'attualità a seguito della liberalizzazione del settore bancario

delle attività.

Prima della riforma Amato, più dell'80% del sistema bancario era gestito dallo Stato ed era caratterizzato dalla netta separazione tra banche commerciali, o casse di risparmio, il cui finanziamento avveniva in prevalenza attraverso la raccolta di depositi, e banche d'investimento. La legge Amato sopprime tale distinzione e trasforma le banche pubbliche in società per azioni (SpA). La riforma ha come obiettivo di ridurre il controllo statale, senza sottrarne i principi sociali ereditati dalle casse di risparmio, che vanno a confluire nelle Fondazioni<sup>5</sup>.

Amato scinde le banche in due entità:

1. Gli enti bancari (che diventano società per azioni, dette *conferitarie*), responsabili della gestione dell'attività bancaria
2. Le Fondazioni (*enti conferenti*), enti legali di tipo privato, proprietari della banca e dunque delle azioni

Tale legge ha permesso alle banche italiane che erano istituti di credito di diritto pubblico (Banco di Napoli, Monte dei Paschi di Siena, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Banco di Sicilia, Banco di Sardegna, Banca Nazionale del Lavoro, Sicilcassa) di trasformarsi da una parte in società per azioni e dall'altra di generare delle fondazioni a cui sono state trasferite tutte quelle attività non tipiche dell'impresa. Mentre l'entità bancaria è dunque gestita da privati e si occupa dei profitti di breve durata della banca, la Fondazione è composta in maggioranza da membri eletti da un'istituzione locale, a livello municipale, provinciale o regionale e si occupa degli investimenti di lungo termine, e "di interesse pubblico" (in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze). Fino a questo momento, la componente pubblica delle banche viene garantita dalle fondazioni, che hanno come mandato quello di investire i profitti delle banche in attività di interesse pubblico, spesso legati alle necessità della comunità locale.

Oggi le Fondazioni bancarie sono complessivamente 18 in Italia, una delle più conosciute è la Fondazione Monte dei Paschi di Siena, soggetto di diritto privato senza fine di lucro, istituito nel 1995, avente un ruolo storicamente importante nella governance della banca Monte dei Paschi (MPS).

La riforma del settore verso una sempre maggiore privatizzazione continua con gli anni: di fatti, se da un lato la riforma Amato ha costituito il primo principale passo verso la liberalizzazione del sistema bancario, dall'altra l'istituzione delle Fondazioni ha lasciato al pubblico (che si sposterà, anche se parzialmente dal piano nazionale a quello locale) un certo potere quanto agli orientamenti

---

<sup>5</sup> Acri, *Le Fondazioni di origine bancaria*, 2014, disponibile su:  
[https://www.acri.it/\\_upload/Cartella\\_stampa/Ita/Fondazioni.pdf](https://www.acri.it/_upload/Cartella_stampa/Ita/Fondazioni.pdf)

generali delle banche.

**Nel corso degli anni novanta, si succedono una serie di riforme con l'obiettivo di ridurre il potere delle Fondazioni e incentivare l'acquisto di titoli e azioni delle banche da parte dei privati.** La legge Dini del 1994 ([Legge 30 luglio 1994, n. 474](#)) elimina il requisito che impone alle Fondazioni di possedere più del 50% delle azioni di una banca, e introduce incentivi fiscali per la vendita delle azioni ad altri enti. Nello stesso tempo il Ministero dell'Economia e della Finanza continua ad incentivare la cessione dei titoli bancari imponendo alle Fondazioni la diversificazione dei propri investimenti<sup>6</sup>. Segue nel 1998 la legge Ciampi ([Legge 23 dicembre 1998, n. 461](#)), che limita ulteriormente la libertà delle Fondazioni, riducendo i settori in cui possono essere investiti i profitti ricevuti dalle banche a campi di utilità sociale (cultura, sport, sanità, volontariato, etc) e che porta al riconoscimento della loro natura giuridica privata, conclusivamente acclarata dalla Corte Costituzionale con le sentenze numero 300 e 301 del settembre 2003. Con queste sentenze la proprietà viene significativamente ridotta fino a scendere sotto la quota di controllo per la maggior parte delle Fondazioni<sup>7</sup>.

La fondazione Monte dei Paschi di Siena è passata dal detenere 72% delle azioni di MPS nel 1999, ad averne 54% all'epoca dell'azione Antonveneta (2007) e poi 50% nel 2012 (in contrasto con la legge Ciampi). All'inizio del 2013 ne deteneva 33,5 %, oggi ne possiede circa 1,5% del totale<sup>8</sup>.

**A questa stagione di riforme segue quella delle fusioni.** Tra il 1997 e il 2007 avvengono più di 300 fusioni e acquisizioni che diedero forma all'odierna struttura del sistema bancario italiano. Negli stessi anni, le operazioni di fusione e incorporazione rappresentarono il 13,6% del totale attivo delle banche italiane, mentre più di metà del totale degli istituti di credito italiani furono acquistati e 52 banche estere vennero acquistate dalle banche italiane. Si crearono grandi gruppi finanziari che si specializzarono in misura crescente in prodotti finanziari. Questo permise loro di controllare fette del mercato italiano sempre più grandi, mentre si riduceva il mercato per le medie e piccole banche locali, che rimaneva legato alle comunità locali. Il numero delle banche diminuì drasticamente, aumentò invece il numero delle succursali e la concentrazione delle banche sul territorio, introducendo una forte competizione nel sistema bancario italiano.

Le conseguenze di queste scelte politiche sono ben presto visibili: le banche, specie quelle più grandi, migliorarono la loro performance economica e aumentarono i profitti. Si calcola infatti che i

---

<sup>6</sup> Ibidem 5

<sup>7</sup> Ibidem 5

<sup>8</sup> Commissione di inchiesta della regione Toscana, *In merito alla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e alla banca Monte dei Paschi di Siena. I rapporti con la regione Toscana*, settembre 2016, disponibile su : [http://www.movimento5stelletoscana.it/wp-content/uploads/2016/09/RELAZIONE-Commissione-inchiesta-Monte-dei-Paschi-di-Siena\\_vr.pdf](http://www.movimento5stelletoscana.it/wp-content/uploads/2016/09/RELAZIONE-Commissione-inchiesta-Monte-dei-Paschi-di-Siena_vr.pdf)

maggiori gruppi finanziari (facendo leva sulle economie di scala e la diminuzione dei costi) ottennero per lo stesso periodo ritorni sulle proprie azioni di oltre 10 punti percentuali maggiori rispetto alla media delle altre banche italiane<sup>9</sup>.

**Questi fenomeni aggregativi sono stati una conseguenza diretta dei processi di globalizzazione, di deregulation (incentivati a livello europeo dal processo di integrazione europea) e delle grandi innovazioni nel campo della tecnologia.**

Come detto, la diffusione di operazioni di acquisizione e fusione è legata alla necessità di abbattere gli ingenti costi dovuti all'adozione di queste tecnologie innovative, caratterizzate, appunto, da elevati costi fissi e quindi più facilmente sostenibili da banche di medie e grandi dimensioni. Un altro fattore che ha dato notevole impulso alla diffusione delle concentrazioni bancarie soprattutto dagli anni duemila, è stata l'introduzione della moneta unica che, grazie alla formazione dell'Unione Monetaria Europea (UME), ha incentivato le dinamiche di globalizzazione, deregolamentazione nonché la spinta alla riduzione della quota di partecipazione statale nel mercato del credito: le banche ottennero la possibilità di svolgere, oltre all'attività bancaria (raccolta del risparmio ed esercizio del credito), anche qualsiasi altra attività finanziaria ammessa al mutuo riconoscimento. **Il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia** (detto anche TUB, D.Lgs. 385/93), entrò in vigore il primo gennaio 1994 e diede impulso ad una sempre maggiore internazionalizzazione dell'attività bancaria (strategie di crescita bancaria nei confini nazionali ed europei, da qui anche le fusioni cross-border, ovvero estere); una maggiore concorrenza esterna e interna tra banche italiane che portò ad un arricchimento della gamma dei prodotti e dei servizi offerti; una progressiva despecializzazione e deregolamentazione dell'attività bancaria; una spinta all'innovazione tecnologica nel campo delle comunicazioni (anch'essa al fine di ridurre le barriere geografiche della concorrenza..) <sup>10</sup>.

## **A. Il sistema bancario oggi**

Alla fine del 2017 erano attive in Italia 113 banche divise in 60 gruppi bancari, 347 banche non appartenenti a gruppi e 78 filiali di banche estere. I gruppi bancari classificati come significativi nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico europeo (Single Supervisory Mechanism, SSM) erano 11 – 3 in meno rispetto al 2016 – a seguito della fusione tra 2 ex banche popolari di grande dimensione e dell'uscita dal mercato di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca. **Ai gruppi significativi era riconducibile il 74 per cento del totale delle attività degli intermediari italiani.** Per quanto riguarda la gestione delle banche, il sistema odierno è caratterizzato da due tipi di

---

<sup>9</sup> Ibidem 5

<sup>10</sup> Maschietto I., *La concentrazione del settore bancario*, 2013, disponibile su:  
<http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/1962/815816-1163875.pdf?sequence=2>

strutture: le SpA e i gruppi cooperativi. Mentre i gruppi cooperativi sono in mano a chi ne detiene le azioni, e a ogni azionista corrisponde un voto indipendentemente dal numero di azioni che possiede, le SpA sono gestite secondo la divisione tra ente bancario e ente conferente, cioè le fondazioni, sopra descritte<sup>11</sup>.

Le banche di credito cooperativo sono attualmente interessate da una riforma del settore e rimangono la categoria più numerosa (280 unità) tra le banche non appartenenti a gruppi, seguita dalle società per azioni (52) e dalle banche popolari (15)<sup>12</sup>. Nel momento in cui scriviamo queste righe, il governo Conte ha bloccato la suddetta per orientarsi verso il modello tedesco di banche cooperative, le cosiddette *Sparkassen*, che sfuggirebbero al controllo della BCE a vantaggio di una supervisione nazionale.

**Con la suddetta riforma si completerebbe infatti un altro processo di fusione questa volta delle banche cooperative (Bcc).** Quest'ultime hanno coefficienti patrimoniali mediamente più elevati (dunque si possono considerare più sicure rispetto al resto del sistema bancario), ma non tutte godono di buona salute: circa un terzo sono considerate ad “alto rischio”, mentre un altro quarto è “mediamente a rischio”. Su pressione di Banca d'Italia, è stato il governo Renzi a proporre questa riforma che- per sanare il settore- lo ridisegna in maniera verticistica: **le 280 Bcc dovrebbero confluire in tre soggetti, vale a dire nel polo romano Iccrea, unica holding nazionale, affiancata dalla Cassa Centrale Banca, che riunirà le Bcc della provincia autonoma di Trento, e dal polo Raiffeisen che farà altrettanto per quelle della provincia di Bolzano. Il pretesto è che le operazioni di concentrazione consentono una “vigilanza più penetrante, e di riflesso una riduzione dei rischi di bail in”<sup>13</sup>.**

Lo scopo sarebbe quello di dotare il gruppo Cassa Centrale Banca di un attivo di bilancio consolidato superiore a 30 miliardi e di classificarlo insieme al gruppo ICCREA, che già supera questa soglia, tra quelli sottoposti alla vigilanza diretta della Banca centrale europea; il gruppo Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige sarà vigilato dalla Banca d'Italia. In questo modo, i gruppi ICCREA e Cassa Centrale Banca, operando sull'intero territorio nazionale, diverrebbero nell'ordine il sesto e il decimo gruppo bancario italiano per quota di mercato dei prestiti.

A tutt'oggi infatti, mentre le strutture cooperative costituiscono la maggioranza del numero di banche, la loro presenza geografica è assai inferiore a quella delle banche SpA, che possiedono

---

<sup>11</sup> Ibidem 5

<sup>12</sup> Banca d'Italia, *Relazione annuale 2017*, disponibile su: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2017/sintesi/index.html>

<sup>13</sup> Oldani T., *L'autogol della riforma delle banche cooperative*, 8 maggio 2018, disponibile su: <https://www.italiaoggi.it/news/l-autogol-della-riforma-delle-banche-cooperative-2266876>

quasi il 70% delle succursali presenti sul territorio italiano. La distribuzione geografica si riflette anche nel numero di impiegati, che si concentrano nei cinque maggiori gruppi finanziari italiani: Unicredit, Intesa San Paolo, Monte dei Paschi di Siena (MPS), Unione Banche Italiane (UBI) e Banco Popolare. Sono quindi le banche più grandi ad avere maggiore controllo sul territorio e sul mercato : 2 banche, UniCredit e Intesa San Paolo, che possiedono più del 31% dell'attività complessiva, cui seguono le successive tre banche, MPS, Banco Popolare e UBI, che ne possiedono il 18%.

La prospettiva è quindi di creare altri poli bancari agglomerati che si spartiscono le fette di mercato restanti, con poche garanzie per l'ancoraggio locale delle banche, la prossimità con i bisogni del cittadino e una maggiore probabilità di sviluppare delle attività speculative giustificate da un'evoluzione delle dimensioni della banca (da notare, come detto sopra, che le banche cooperative già in parte non escludono quest'evoluzione).

## **2. Il caso di Monte dei Paschi di Siena**

Monte dei Paschi di Siena, ritenuta la “più antica banca del mondo” nasce nel 1472<sup>14</sup> come “Monte Pio” per volere delle Magistrature della Repubblica di Siena allo scopo di “dare aiuto alle classi più disagiate della popolazione in un momento particolarmente difficile per l'economia locale”. Monte dei Paschi di Siena venne creata nel 1622 e legalmente costituito il 2 novembre 1624 a “vantaggio della città e dello Stato di Siena”. La banca ebbe sino al periodo fascista un ancoraggio fortemente locale. E solo a partire dai primi anni del Novecento che espanse le sue attività oltre le province di Siena e Grosseto pur mantenendo un interesse particolare sulla regione Toscana. Secondo le testimonianze raccolte dalla Commissione di inchiesta della regione Toscana, la legge fascista del 1936 che trasformava la banca in “Istituto di Credito di Diritto Pubblico” a carattere nazionale fu vissuta come “un vero e proprio sopruso, come un attentato teso ad indebolire lo strettissimo legame che, fin dalle sue origini, univa la banca alla comunità cittadina”.

La banca rimase Istituto di Diritto Pubblico fino al 1995, anno in cui fu trasformata in una SpA.

Il processo di fusione descritto sopra, interessò anche Monte dei Paschi che si lanciò, in soli 12 mesi, tra la fine del 1998 e il dicembre del 1999, in tre operazioni rischiose: lo scalo alla Banca Agricola Mantovana (BAM), l'ingresso in Borsa, l'acquisto di Banca del Salento (la cui fusione darà origine a Banca 121).

Questa crescita, cosiddetta inorganica, segna l'inizio della trasformazione di Monte dei Paschi da

---

<sup>14</sup>Ibidem 8

banca commerciale - il cui compito principale è quello di finanziare l'economia reale, cittadini, imprese e famiglie- a banca d'affari, che si occupa principalmente di investire sul mercato e in prodotti finanziari (spesso rischiosi) per il tornaconto di alcuni investitori. Sotto la gestione De Bustis, l'allora manager di MPS, l'area finanza venne divisa in due: da una parte la normale gestione del portfolio di capitale dell'istituto, dall'altra una società terza chiamata MPS finance, che si dedica a prodotti finanziari più spinti. E' in questa società che sarà assunto Gianluca Baldassarri e che si inizierà a investire sui prodotti derivati per far crescere il gruppo MPS.

L'acquisizione di BAM permette l'accesso di Monte dei Paschi al Nord Italia mentre quella di Banca del Salento al Sud, uscendo completamente da una logica provinciale e potenziando le sue strutture. L'ingresso in Borsa permette alla banca di amplificare il portafoglio delle attività includendo crediti al consumo e prodotti finanziari specializzati. Da notare che secondo le dichiarazioni di Roberto Boccanera, all'epoca titolare della filiale di Londra, "MPS è la prima in Italia a investire in operazioni con i derivati di credito che appunto sono quello strumento che oggi viene additato come strumento terribile di distruzione della finanza"<sup>15</sup>.

Già nel 1999 aveva preso avvio un'inchiesta che aveva coinvolto i vertici della banca, nata da una denuncia presentata da due clienti della filiale MPS di [Bisceglie](#): sotto accusa in particolare la poca trasparenza dei prodotti finanziari denominati "My Way" e "For You".

Con la creazione di MPS Finance, in quegli anni guidata da Gianluca Baldassarri, ha formalmente inizio infatti lo sviluppo dell'azione sui mercati finanziari. Con una serie di operazioni rischiose ancora oggi agli onori della cronaca giudiziaria.

Nel 2002 Monte dei Paschi vende a Deutsche Bank il 4,99% di San Paolo IMI a un prezzo del 35% inferiore a quanto pagato dalla banca senese. Da questa vendita ne derivò una perdita netta di 425 milioni di euro. Deutsche Bank mise 342 milioni di euro per partecipare al 51% del capitale sociale, il resto fu messo da Monte dei Paschi che ottenne quindi 49% della banca. L'obiettivo era proteggere Deutsche Bank dalle eventuali perdite, visto che le azioni di San Paolo IMI oscillavano non poco nell'ultimo periodo. Questa operazione fu denominata Santorini, dal nome del derivato che consentì a Monte dei Paschi di chiudere il bilancio (o meglio il buco di bilancio) con un utile netto di 922 milioni. L'operazione Santorini di fatti permise a Deutsche Bank di "prelevare" del denaro da MPS quasi a costo zero e a MPS di agire come assicuratore: a ogni diminuzione del valore dei BTP di MPS, quest'ultima si impegnava a versare a Deutsche Bank la perdita (con un tasso di interesse vicino allo zero).

---

<sup>15</sup> Ibidem 8

**Un'operazione simile, “Alexandria” avvenne nel 2005** sempre con a capo dell'Area di Finanza Baldassarri. Anche in questo caso MPS funge da assicuratore (“se qualcosa va storto paga solo Siena”): i valori dei titoli di Alexandria (uno strumento complesso acquistato da Dresdner Bank) dipendevano dall'andamento dei titoli di un'altra società della Dresdner Bank (Alexandria era infatti un *Collateralized debt obligation*, un prodotto derivato all'apparenza molto redditizio ma estremamente rischioso). 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. Quest'ultima avrebbe poi dovuto rimborsare a MPS 400 milioni di euro con scadenza 20 dicembre 2012, ma non lo fece mai.

Nel 2009 infatti, dopo il fallimento di Lehman Brothers, tutta una serie di titoli persero di valore. Fu anche il caso di Alexandria che perse il 30% del suo valore, provocando nel bilancio di MPS un buco di 220 milioni di euro. Gli inquirenti cominciano a indagare sul caso. MPS strinse poi rapporti con Nomura che aveva acquistato i titoli Alexandria a un prezzo fuori mercato consentendo alla banca di occultare la perdita in bilancio. Venne stipulato un contratto in base al quale Siena si impegnava, in cambio di liquidità, a cedere a Nomura BTP trentennali per poi ricomprarli negli anni ad un prezzo più alto.

Nel 2007 avviene l'ultimo tassello della strategia espansiva di MPS: l'acquisto di Banca Antonveneta. Un'operazione il cui prezzo era stato annunciato per 9 miliardi di euro ma che si rivelò ben presto di 18.

Banca Antonveneta venne rilevata nell'estate 2007 dal consorzio Banco Santander – Royal Bank of Scotland – Fortis attraverso l'acquisizione della banca olandese ABN Amro, che si trovava in difficoltà proprio per aver lei stessa acquistato Antonveneta nel 2005. Il consorzio pagò 5,7 miliardi di euro. Monte dei Paschi pochi mesi dopo, ovvero tra il 2007 e il 2008, rilevò Antonveneta da Santander, pagando 9,25 miliardi di euro facendo guadagnare 3 miliardi al consorzio Santander.

Diversi elementi intervengono in corso d'opera, per esempio l'aumento del 17,9% del costo del personale dal 2006 al 2007. Come riporta Banca d'Italia<sup>16</sup>, Monte dei Paschi si ritrovò a pagare 9 miliardi e 250 milioni di interessi più 10 miliardi di “deficit di raccolta della banca veneta” per un totale di più di 19 miliardi di euro.

Banca d'Italia chiese a MPS un rafforzamento del capitale di 5 miliardi di euro per poter reggere l'acquisizione. Un miliardo dei 9 necessari per l'acquisto di Antonveneta si ottennero tramite una modalità che in seguito fu contestata da Banca d'Italia e che sfociò in un procedimento penale in corso presso il tribunale di Milano. JP Morgan aveva di fatti coperto l'acquisto di azioni MPS per un

---

<sup>16</sup> Ibidem 8, pag. 46

miliardo con l'emissione di obbligazioni FRESH con scadenza nel 2099, convertibili in azioni MPS. Queste obbligazioni venivano emesse da Bank of New York Lussemburgo con un rendimento molto alto (Euribor a tre mesi +4,25%).

La particolarità 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. Questo escamotage consentiva alla banca di contabilizzare il miliardo come patrimonio.

Monte dei Paschi ottenne altri 1,6 miliardi tramite un'obbligazione subordinata chiamata Upper Tier 2 che decise di presentare ai piccoli risparmiatori (grazie alla creazione di tagli minimi da 1000 euro, un tasso di interesse Euribor di 2,5% una cifra associata ad un rischio minore, l'emissione di titoli senza "rating", dunque mai quotati).

40.000 risparmiatori aderirono a questa operazione<sup>17</sup> che secondo alcuni analisti è in contrasto con l'articolo 47 della Costituzione italiana (*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme*).

A seguito dello scandalo dei crediti *subprime*, le obbligazioni scesero tra il 50 e il 70% poiché i sottoscrittori identificarono chiaramente un rischio reale di non vedere rimborsati i loro bond in scadenza. Alexandria, di cui sopra, comprata per 400 milioni, si ritrovo' a valere la metà : MPS fu dunque costretta a contabilizzare 200 milioni di perdita in bilancio. Come già realizzato per la ristrutturazione di Santorini, Monte dei Paschi assunse un rischio molto più elevato tramite l'acquisto di un derivato chiamato *Long term Repo*, stimato inizialmente per 465 milioni di euro ma che salì a 2 miliardi di euro. Cifra che di fatti MPS chiese nel novembre 2011 a Banca d'Italia quale "prestito di emergenza", poi compensata dai Tremonti Bond. La stagione dei salvataggi è ufficialmente aperta.

### **3. I salvataggi bancari in Italia**

La crisi finanziaria -la cui uscita è ancora lontana- innescatasi nel 2007-2008 è innanzitutto una crisi del settore delle banche, delle assicurazioni e di altri istituti di credito. Lo scoppio della bolla immobiliare negli Stati Uniti, successivo alla crisi dei mutui subprime, ha provocato una riduzione importante delle liquidità delle banche e un effetto di recessione generalizzata dell'economia. La lezione dei *subprime* non è stata però sufficiente a provocare un cambio di rotta nei comportamenti delle banche: l'utilizzazione di derivati<sup>18</sup>, di tutti i tipi, da parte delle banche anziché diminuire è

<sup>17</sup> E' da rilevare il fatto che in caso di bail-in il titolo upper tier 2 rientrerebbe tra quelli da sacrificare in via prioritaria

<sup>18</sup> I derivati fanno parte della famiglia dei prodotti finanziari che raggruppa principalmente le options, i futures, gli *swaps* e le loro combinazioni, tutte legate ad altri attivi (azioni, obbligazioni, materie prime, tassi di interesse, indici..) da cui sono inseparabili: Option su un'azione, contratto a termine su un indice ecc. Il loro valore dipende da quello di altri attivi dunque.

aumentata, rendendo necessarie per alcune banche dei salvataggi pubblici. Questi salvataggi uniti alla recessione economica, agli alti tassi di interesse, alle politiche fiscali regressive portate avanti da molti Stati europei hanno generato un indebitamento pubblico senza precedenti, che continua a crescere nonostante la macchina burocratica europea si sia messa in moto da tempo per proporre delle “soluzioni”. In realtà, le politiche economiche regressive messe in atto a livello europeo non hanno fatto altro che accrescere il debito pubblico degli Stati del vecchio continente e mettere in pericolo le conquiste sociali ottenute dalle popolazioni europee durante i Trenta gloriosi.

In tutta Europa, l’elenco dei salvataggi bancari è considerevole e a niente sono valsi gli sforzi per mettere in pratica delle regolamentazioni bancarie, dal momento che esse rimangono troppo blande per imporre un’inversione di rotta significativa al comportamento delle banche (vedere capitolo 4). Dal 2010 in poi in buona sostanza, gli Stati europei continuano a coprire le scelte politiche e gli abusi delle banche scaricando il costo di queste scelte sulla popolazione e sulle finanze pubbliche.

La crisi finanziaria nel nostro paese ha avuto un impatto più importante rispetto per esempio ai paesi del Nord Europa dove la crescita era più forte e le finanze pubbliche più solide.

La recessione in Italia arriva al suo apice nel 2011, quando, secondo i dati ISTAT, il paese conosce un calo del PIL di 10 punti, un crollo della produzione industriale del 20% e degli investimenti del 25%. La disoccupazione giovanile cresce al 29,1%, con un massimo del 44,6% per le giovani donne residenti nel Mezzogiorno<sup>19</sup>.

A quel tempo si pensava che le banche del nostro paese “se la fossero cavata meglio di altre”: la ragione non stava nella superiore capacità dei nostri istituti di gestire gli affari, ma nel fatto che erano di qualche anno in ritardo rispetto all’”innovazione finanziaria” delle loro omologhe europee e statunitensi e non avevano ancora avuto il tempo di assimilare i prodotti tossici introdotti altrove. Ben presto le cose cambiano però<sup>20</sup>.

In realtà già alla fine del 2009 si manifesta da parte di alcune banche la necessità di una ricapitalizzazione. A partire da questo momento, gli interventi pubblici a sostegno e garanzia della ricapitalizzazione degli istituti creditizi sono stati molteplici e anche con l'introduzione della procedura di salvataggio interno, detto *bail-in* o la creazione di fondi privati come Atlante 1 e 2, il coinvolgimento dello Stato non è quasi mai mancato.

Ma cosa stava succedendo?

Intanto con l'aggravarsi della crisi alcuni prestiti alla clientela cominciano a non essere onorati (e la situazione sarà destinata a peggiorare con l'aggravarsi della crisi): solo dal 2012 al 2013 le sofferenze lorde (vedi nota 22 sui prestiti non performanti) sono cresciute di quasi 20 miliardi di

<sup>19</sup> Istituto Nazionale di Statistica, *Occupati e disoccupati*, 2 aprile 2012, <https://www.istat.it/it/archivio/58055>

<sup>20</sup> Comito V., *I guai in arrivo delle banche italiane*, 26 marzo 2013, <http://sbilanciamoci.info/i-guai-in-arrivo-delle-banche-italiane-17490/>

euro, e quelle al netto dei fondi di accantonamento sono passate da un'incidenza del 12,7% sui mezzi propri del gennaio 2012 al 16,8% del gennaio 2013. A questo fenomeno però si deve aggiungere un altro per così dire “oggettivo” legato alle scelte delle banche: un'ingiustificata sovraesposizione di molti istituti verso alcuni settori, tipicamente l'immobiliare e verso alcuni clienti, in molti casi imprenditori “amici” delineando veri e propri episodi di corruzione<sup>21</sup>.

Come detto nel capitolo 1, il settore italiano bancario è costituito per buona parte da banche popolari e crediti cooperativi. Queste banche però non sono esenti dalle attività speculative e dall'utilizzo della cosiddetta finanza “creativa”: soltanto poche banche oggi infatti si dedicano al finanziamento di attività puramente commerciali. Gli investimenti in borsa e le attività speculative più in generale ricoprono buona parte delle risorse bancarie e per questo hanno un impatto molto importante sul bilancio e la stabilità delle banche e quindi sulla loro capacità di prestito all'economia reale. A seguire il peso dei prestiti non performanti<sup>22</sup> nei bilanci bancari di diverse banche italiane nel 2014, ovvero pochi anni dopo lo scoppio della crisi.

**Tab. 1: Il peso dei prestiti non performanti (NPL) nei bilanci bancari (2014)**

	NPL lordi (mld €)	BNP/prestiti totali (%)
MPS	25,4	18,00%
Bper	6,7	13,90%
BP Vicenza	4,1	13,70%
Carige	3,3	13,20%
CreVal	2,7	13,10%
Veneto Banca	3,2	12,20%
Banco Popolare	10,2	11,60%
Mediobanca	0,6	11,60%
CR Asti	0,9	11,30%
Banca Sella	1	11,10%
Unicredit	54,7	10,60%
BNL	7,1	10,40%
Intesa Sanpaolo	38,6	10,20%
BMP	3,2	9,00%

<sup>21</sup> Ibidem 20

<sup>22</sup> I prestiti non performanti (in inglese *non-performing loans*) sono dei crediti la cui riscossione è incerta sia rispetto alla scadenza (generalmente si fa riferimento a 90 giorni dopo la scadenza del contratto) che per ammontare dell'esposizione, perché i soggetti debitori risultano in stato di insolvenza (anche non accertato giudizialmente) o in situazioni equiparabili.

	NPL lordi (mld €)	BNP/prestiti totali (%)
Banco Desio	0,8	7,80%
Ubi	6,8	7,60%
CR Parma	2,7	7,00%
BP Sondrio	1,8	6,70%
DB	1,3	6,40%
Credem	0,9	4,20%

Fonte: PWC, “The Italian NPL market”, novembre 2015. Dati in miliardi di euro del 2014

Come si può notare dal grafico, alcune banche come Monte dei Paschi avevano già nel 2014 una percentuale critica di crediti non performanti (sofferenze, incagli, esposizioni ristrutturate o scadute). Altri istituti presentavano pure delle percentuali alte: è il caso di Banca Popolare di Vicenza (13,7%), Carige (13,25), Credito Valtellinese (13,1%) e Veneto Banca (12,2%). Come vedremo questi istituti entreranno in fallimento o avranno serie difficoltà in termini di liquidità negli anni a venire. Più in generale, la quota di crediti deteriorati totali in Italia era già del 12,9 per cento nel secondo semestre del 2012, tre volte più elevata che in Francia<sup>23</sup>.

**Il primo aiuto pubblico è richiesto allo Stato da parte di Monte dei Paschi di Siena nel 2009** a causa delle disastrose operazioni Santorini e Alexandria. Con il decreto anticrisi ([dl.185/2008](#), convertito in L. 2/2009) il governo stanziava i cosiddetti *Tremonti Bond* (dal nome del Ministro delle finanze Giulio Tremonti), delle obbligazioni subordinate ibride emesse da Monte dei Paschi e da tre altre banche italiane e sottoscritte dal ministero dell'economia con l'obiettivo di rafforzare il capitale di questi istituti di credito, per un ammontare totale di 4,05 miliardi di euro. Il governo prende la palla al balzo per ricapitalizzare anche altri istituti. **I fondi vengono così distribuiti: a Banco Popolare vanno 1,45 miliardi di euro, a Banca Popolare di Milano, 500 milioni di euro, al Credito Valtellinese, 200 milioni di euro e la parte più cospicua, 1,9 miliardi di euro a Banca Monte dei Paschi di Siena** <sup>24</sup>.

Il 14 marzo 2011 Banco Popolare ha rimborsato per intero i 1.450 milioni di prestito obbligazionario con l'aggiunta di 86.44 milioni di euro a titolo di interessi maturati.

Nel giugno 2013 anche BPM restituisce i 500 milioni dei Tremonti Bond con l'aggiunta di 42.5 milioni di euro di interessi (corrisposti solo nel 2014, a causa delle perdite subite negli anni

<sup>23</sup>Si veda IMF, Financial Soundness Indicators, <http://fsi.imf.org>

<sup>24</sup> Blosi E., *Tremonti Bond alla cassa*, 15 marzo 2011, <https://www.lettera43.it/it/articoli/economia/2011/03/15/tremonti-bond-alla-cassa/7456/>

successivi al 2010)<sup>25</sup>.

Infine, Creval: il rimborso si effettua nel 2013, non complessivo degli interessi (pari a 16,86 milioni di euro per gli esercizi 2010 e 2011). E' in corso un contenzioso tra Creval e il Ministero dell'Economia e delle Finanze presso il Tribunale di Roma, in quanto l'istituto valtellinese ritiene l'importo non dovuto sulla base di un'interpretazione della normativa di riferimento. La causa è stata rimessa al giudice per la decisione<sup>26</sup>.

Per quanto concerne invece Monte dei Paschi il rimborso dei Tremonti Bond non arriva subito e una nuova ricapitalizzazione sarà necessaria per poter ripagare lo Stato italiano.

A giugno 2012 il cda di MPS approva il piano industriale 2012-2015 per un ulteriore rafforzamento patrimoniale. Su specifica richiesta di MPS e dopo il via libera di Banca d'Italia, il governo Monti dà il suo assenso a sostenere ulteriormente la banca, **sottoscrivendo Nuovi Strumenti Finanziari (NSF) per 3,9 miliardi di euro (di cui 2 miliardi computabili al rafforzamento del patrimonio della banca e 1,92 al fine dell'integrale sostituzione dei Tremonti Bond di cui sopra). Il tutto con la [legge 135/2012](#) e la [legge 228/2012](#) che dà il via al varo dei Monti bond** (dal nome dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Monti), tecnicamente denominati *Nuovi Strumenti Finanziari (NSF) al fine di procedere al rafforzamento patrimoniale di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.*

E' utile spendere qualche parola su questi prestiti che hanno delle caratteristiche anomale, da cui il nome **strumenti ibridi**: da un lato infatti prevedono il rimborso e il pagamento degli interessi come qualsiasi altro prestito, dall'altro, l'aiuto è erogato per lo più sotto forma di **capitale** dal momento che non vi è alcuna scadenza per la restituzione. **I Monti e i Tremonti bond per di più partecipano al rischio di impresa al pari delle altre azioni della banca: se quest'ultima subisce delle perdite, il Tesoro condivide queste perdite con gli altri azionisti. In breve, non solo lo Stato accantona dei soldi pubblici per risolvere i problemi delle banche, ma non assume alcun potere decisionale all'interno banca. In altre parole lo Stato non gode del diritto di voto sulle decisioni prese pur subendone tutte le conseguenze (positive o negative) di queste ultime**<sup>27</sup>. Questo ragionamento si applicherà- come vedremo- ai successivi salvataggi bancari.

Il primo luglio 2014, Monte dei Paschi rimborsa 3 miliardi di euro di bond. Di fatti la banca chiudeva il 2014 con una perdita record di oltre 5 miliardi: l'unico modo per ripagare gli interessi

<sup>25</sup> *Relazione e Bilancio Consolidato del Gruppo Bipiemme, esercizio 2014*, [http://www.gruppobpm.it/it-ist/governance/assemblee-soci/assemblea-10-11-apr-2015/content/02/linkItems/02/file/BIL\\_CONSOLIDATO\\_CON%20REL%20GESTIONE\\_SENZA\\_REL\\_REVISIONE\\_.pdf](http://www.gruppobpm.it/it-ist/governance/assemblee-soci/assemblea-10-11-apr-2015/content/02/linkItems/02/file/BIL_CONSOLIDATO_CON%20REL%20GESTIONE_SENZA_REL_REVISIONE_.pdf)

<sup>26</sup> Credito Valtellinese, Comunicato Stampa 4 marzo 2014, [http://www.gruppocreval.com/cartellaPDF/parsedPDF/20140304\\_agg.pdf](http://www.gruppocreval.com/cartellaPDF/parsedPDF/20140304_agg.pdf)

<sup>27</sup> Baglioni A., *Tutto quello che vorreste sapere sui Monti*, 12 febbraio 2013, <https://www.lavoce.info/archives/6347/tutto-quello-che-vorreste-sapere-sui-monti-bond/>

diventa l'emissione di nuove azioni<sup>28</sup>. In particolare si parla di 240 milioni di euro di interessi dei Monti Bond convertiti in azioni il che era corrisposto al 4% di partecipazione statale. I restanti 1,1 miliardi (l'ammontare dei Monti Bond restanti, più gli interessi) vengono restituiti nel 2015. Gli interessi incassati e somme corrisposte a titolo di maggiorazione al momento del rimborso della tranche finale sono di 0,9 miliardi euro.

Queste azioni frutteranno ben poco allo Stato poiché nel frattempo la Bce aveva assunto la vigilanza diretta della banca. Le richieste erano chiare: a) non distribuire dividendi; b) affrontare attivamente il problema dell'alta incidenza delle attività deteriorate, anche attraverso operazioni di aggregazione; c) rinforzare le strategie e i processi inerenti la distribuzione interna di capitale; d) attuare un'adeguata strategia di liquidità e funding<sup>29</sup>.

### **A. Le nuove regolamentazioni bancarie e il caso delle banche dell'Italia centrale**

A partire dal gennaio 2016, **nuove regole in merito alla gestione delle crisi bancarie vengono introdotte dall'Unione europea per il tramite della direttiva BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*)**. Sin dai primi salvataggi bancari infatti, era chiaro che bisognava introdurre delle nuove regole che consentissero di gestire le crisi in modo ordinato attraverso strumenti più efficaci e l'utilizzo di risorse del settore privato, riducendo gli effetti negativi di queste crisi sul sistema economico ed evitando che il costo dei salvataggi gravasse sui contribuenti. Per la Commissione e l'Unione europea, la soluzione passava per un'integrazione maggiore del settore bancario, da cui l'iniziativa della BRRD.

A giugno 2012, l'Unione europea lancia dunque il progetto di Unione bancaria che si articola su 3 livelli:

- un meccanismo di sorveglianza unico con il compito di centralizzare il controllo delle banche della zona euro, grazie al coordinamento della Banca centrale europea (BCE)
- un meccanismo di risoluzione unico in vigore dal primo gennaio 2016 che introduce il principio del bail-in (salvataggio interno). La creazione di un Fondo di risoluzione unica è pure prevista
- Un sistema unico di garanzia dei depositi- ancora in corso di negoziazione tra gli Stati

In sostanza l'Unione bancaria progettata dall'UE prevede il trasferimento di competenze nel settore

<sup>28</sup> Repubblica, *Mps, restituisce gli ultimi Monti Bond*, 15 giugno 2015,

[https://www.repubblica.it/economia/finanza/2015/06/15/news/mps\\_restituisce\\_gli\\_ultimi\\_monti\\_bond-116931777/](https://www.repubblica.it/economia/finanza/2015/06/15/news/mps_restituisce_gli_ultimi_monti_bond-116931777/)

<sup>29</sup> Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, *Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario Legge 12 luglio 2017, n. 107*, Relazione di Barbagallo C. -Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, *Banca Monte dei Paschi di Siena*, 22 novembre 2017,

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

della vigilanza bancaria dalle autorità nazionali a quelle europee e l'adozione di strumenti comuni con l'obiettivo di anticipare la gestione delle crisi bancarie, proteggere le finanze pubbliche e evitare l'indebitamento statale dovuto alle operazioni di salvataggio bancario (già costate centinaia di miliardi di euro ai contribuenti europei durante la crisi)<sup>30</sup>.

Quest'ultimo elemento è particolarmente interessante per la nostra ricerca, poiché prevede che le autorità di risoluzione nazionali (in Italia è la Banca d'Italia) procedano alla riduzione del valore delle azioni e dei crediti delle banche in difficoltà o alla conversione in azioni di questi ultimi, al fine di assorbire le perdite e di ricapitalizzare e mantenere la fiducia di dette banche sul mercato.

Secondo la direttiva, il sistema di ricapitalizzazione dunque è a spese principalmente di azionisti e detentori di obbligazioni (i quali non potranno in nessun caso subire perdite maggiori di quelle che sopporterebbero in caso di liquidazione della banca secondo le procedure ordinarie) nell'ordine seguente:

- azionisti
- obbligazionisti subordinati
- obbligazionisti senior (possessori delle obbligazioni meno rischiose)
- Correntisti con depositi oltre 100.000 euro

**Se il principio del *bail-in* va in sostanza verso la buona direzione, ovvero quella di far pagare la crisi delle banche a chi le ha provocate (azionisti e obbligazionisti), troppe sono le falle e le eccezioni a questa regolamentazione. Vi sono infatti eccezioni importanti alla lista dei crediti che non possono essere inclusi nel bail-in :**

- i crediti che beneficiano di una garanzia (pratica corrente)
- gli impegni presi nell'ambito dei contratti di prodotti derivati (come visto una parte importante nel bilancio delle banche italiane, ma non solo)
- gli impegni a breve termine (meno di 7 giorni)

Ciò vuol dire semplicemente che in questi casi i creditori di contratti derivati, di prestiti a breve termine o che beneficiano di garanzie saranno esenti dal contributo per il salvataggio della banca.

Come detto, le norme sul bail-in contenute nella direttiva europea BRRD sono entrate in vigore a gennaio del 2016 ma il governo Renzi, nel novembre del 2015 aveva già operativizzato la procedura

---

<sup>30</sup> Banca d'Italia, *Che cosa cambia nella gestione delle crisi bancarie*, Approfondimenti 2015, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

(introdotta con [decreto 180/2015](#)) e dato il via al salvataggio di quattro istituti bancari : **Banca delle Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Chieti e Cassa di risparmio di Ferrara per un valore complessivo di 4 miliardi di euro**. Questo denaro è servito per coprire le perdite, ricapitalizzare parzialmente la creazione di 4 bad bank (in cui verranno concentrati i crediti deteriorati, svalutati da 8,5 miliardi a 1,5 miliardi di euro) e per la creazione di quattro nuove entità bancarie che hanno raccolto i “crediti buoni”, ovvero quelli non deteriorati e si sono sostituite alle “vecchie” banche.

A intervenire nel salvataggio dei 4 istituti di credito sopra citati sono stati dunque gli stessi azionisti e coloro che avevano investito in obbligazioni subordinate, conformemente alla regolamentazione europea. In verità, tra i 10500 possessori di obbligazioni subordinate, molti erano piccoli risparmiatori che fin da subito hanno denunciato di essere stati truffati e convinti dalla stessa banca a scambiare i loro depositi in obbligazioni a ragione della maggiore redditività di queste ultime. Le perdite imposte agli azionisti e ai creditori subordinati ammontarono a 870 milioni di euro, ma essendo la perdita complessiva molto più grande, la restante parte venne assorbita dal Fondo di risoluzione nazionale (l'organismo previsto dalla regolamentazione BRRD sopra descritto e amministrato da Banca d'Italia)<sup>31</sup>.

Nello specifico, 2,4 dei 4 miliardi di euro previsti verranno versati dal Fondo nel novembre 2015 grazie alla contribuzione anticipata di tre banche italiane (Intesa Sanpaolo, Unicredit e Ubi). Queste ultime verranno poi parzialmente rimborsate con i contributi che saranno stati versati al Fondo dal sistema bancario italiano da tutte le banche. Nel maggio 2017 un nuovo finanziamento di 1,24 miliardi di euro verrà raccolto dal Fondo di risoluzione. Per tale ragione Banca d'Italia annullerà le garanzie promesse alla fine del 2015 da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) che aveva accantonato 65 miliardi di euro “in caso di incapienza del Fondo”<sup>32</sup>. Vale qui la pena ricordare che CDP è una società per azioni che si occupa della gestione del risparmio postale. Essa ha storicamente agito come prestatore dei comuni ed è controllata per l'82,77% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il 15,93% da Fondazioni bancarie e 1,30% da azioni proprie<sup>33</sup>. Con l'ingresso della partecipazione delle Fondazioni bancarie nell'azionariato di CDP i tassi di interesse hanno subito un'impeccata verso l'alto, con conseguenze importanti per le finanze di molti comuni italiani<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Banca d'Italia, Domande e risposte sulla soluzione delle crisi delle quattro banche poste in "risoluzione", Approfondimenti 2016, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-quattro-banche/>

<sup>32</sup> Banca d'Italia, *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione, anno 2017*, 29 marzo 2018, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/2018-rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/Rendiconto\\_Fondo\\_nazionale\\_risoluzione\\_sul\\_2017.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/2018-rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/Rendiconto_Fondo_nazionale_risoluzione_sul_2017.pdf)

<sup>33</sup> Infografica gruppo CDP, <https://www.cdp.it/chi-siamo/dati-societari/azionisti/azionisti.kl>

<sup>34</sup> Tricarico A., Risso S. *Aiutare gli enti locali? Con la cassa si può*, 23 febbraio 2013, <https://www.italia.attac.org/index.php/finanza-neoliberismo/cassa-depositi-e-prestiti/3904-aiutare-gli-enti-locali-con-la-cassa-si-puo>

I restanti 1,6 miliardi assunsero la forma di un prestito a 18 mesi da parte di Intesa San Paolo, Unicredit e Ubi e dovrebbero essere ripagati dalla valorizzazione dei crediti deteriorati dati in dotazione alla “bad bank”.

A questo proposito, a inizio 2017 più di 10 miliardi di euro di crediti deteriorati lordi vengono gestiti dalla Società veicolo “REV-Spa” istituita da Banca d’Italia. Ancora non è dato sapere se i 2 miliardi di euro che la società dovrebbe recuperare tra 5 anni dalla gestione di queste sofferenze (per un totale del 42% dei titoli) sarà messa a disposizione degli “investitori”, vale a dire ai soggetti che abbiano acquistato gli strumenti finanziari subordinati emessi dalle quattro banche<sup>35</sup>.

Nel frattempo era stato in effetti creato un fondo di solidarietà, il *Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi* (vedi sopra), alimentato grazie alle contribuzioni obbligatorie delle banche<sup>36</sup>, al fine di erogare un indennizzo forfettario agli obbligazionisti truffati. Le condizioni per accedere a questo indennizzo erano: possedere un patrimonio mobiliare al 31 dicembre 2015 di valore inferiore a 100 mila euro; o, in alternativa un ammontare del reddito complessivo inferiore a 35 mila euro nell’anno 2014<sup>37</sup>.

Ad oggi, il fondo interbancario di tutela dei depositi ha pagato rimborsi per 180,8 milioni. Secondo i calcoli dello stesso fondo, l’esame completo delle 16mila domande arrivate (oggi siamo ai nove decimi) porterà a 190 milioni i rimborsi complessivi, una somma che vale il 55% dei 340 milioni di obbligazioni vendute dalle quattro banche ai piccoli risparmiatori<sup>38</sup>. Dunque solo la metà sino a oggi sono stati risarciti.

Ritorniamo per un attimo alle cause di questa crisi.

Le quattro banche erano già commissariate da diversi anni: 2013 per *Cassa di Risparmio di Ferrara*, 2014 per *Carichieti e Banca delle Marche* e inizio 2015 *Popolare Etruria e Lazio*. Oggi se ne contano più di una dozzina nella stessa situazione. Secondo Pavesi, **le quattro banche avevano in comune una gestione quanto meno allegra e disinvolta del credito**: prestiti dati in maniera poco trasparente, spesso a clienti assolutamente non meritevoli, o ad amici degli amici; interventi finanziari troppo rilevanti diretti al settore immobiliare, spesso in zone lontane da quelle di radicamento delle banche. A ciò si aggiunge la miopia (o la complicità?) dei consigli di amministrazione, dei collegi sindacali, dei politici, dei media, che non hanno visto e sentito nulla e

<sup>35</sup> Comitato Risparmiatori Azzerati dal Salva-Banche, *Il Comitato Risparmiatori Azzerati dal Salva-Banche torna a scrivere a Serata di Banca d’Italia*, 30 marzo 2017, <https://www.gonews.it/2017/03/30/comitato-risparmiatori-azzerati-dal-salva-banche-torna-scrivere-serata-banca-ditalia/>

<sup>36</sup>che secondo il regolamento europeo dovrebbero raggiungere la consistenza dello 0,8% dei depositi protetti entro il 2024

<sup>37</sup> Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, *Regolamento del Fondo di Solidarietà*, 11 aprile 2017, [http://www.fitd.it/Content/fds/RegolamentoFDS\\_11\\_04\\_2017.pdf](http://www.fitd.it/Content/fds/RegolamentoFDS_11_04_2017.pdf)

<sup>38</sup> Davi L. Trovati G., *Da Etruria alle Venete, chi è stato risarcito (e chi no) dai crack bancari*, 26 maggio 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2018-05-25/crack-bancari-risparmiatori-traditi-mancano-300-milioni-214423.shtml?uuid=AEfYNYuE%20c>

questo in zone in cui appariva prevalente e gli interventi quasi sempre tardivi della Banca d'Italia<sup>39</sup>.

## B. La crisi delle banche venete

Le difficoltà del sistema bancario italiano non si arrestano al caso delle quattro banche dell'Italia centrale. A inizio 2016, il livello dei crediti deteriorati nel sistema bancario italiano supera i 360 miliardi di euro, che equivale a circa il 20% dei prestiti totali. Ciò rappresenta pure il triplo di sofferenze della media dei paesi UE.

Il grafico 1 seguente illustra la situazione nell'anno specifico, si osserverà l'evoluzione (in negativo) rispetto all'anno 2014.

Le sofferenze delle banche

	CREDITI LORDI (Inclusi Stralci) miliardi di euro	CREDITI DETERIORATI* / CREDITI LORDI (Inclusi Stralci)	SOFFERENZE LORDE/ CREDITI LORDI (Inclusi Stralci)	TEXAS RATIO**
Intesa Sanpaolo	382,3	16,5%	10,2%	81,4%
Unicredit Italy	248,5	24,9%	16,3%	87,8%
Monte dei Paschi di Siena	136,3	34,8%	19,8%	262,6%
Ubi Banca	90,8	17,0%	9,9%	117,8%
Banco Popolare	89,7	27,9%	16,5%	217,9%
BPER	50,2	24,6%	16,2%	141,0%
BPM	37,3	17,5%	10,2%	80,7%
Banco Popolare di Vicenza	29,2	31,6%	15,9%	210,9%
Veneto Banca	25,7	29,0%	14,0%	225,7%
Gruppo Banca Carige	24,7	28,5%	15,0%	165,2%
<b>MEDIA</b>		<b>25,2%</b>	<b>14,4%</b>	<b>159,1%</b>

\*Si tratta dei prestiti difficili da recuperare

\*\*Indicatore di rischiosità della banca dato da rapporto tra crediti deteriorati netti e patrimonio netto tangibile. Un valore sopra 100 è considerato un segnale di allarme

Fonte: [La stampa 12/4/2016](#)

Si osserverà che per la maggior parte delle banche analizzate la percentuale di crediti deteriorati raddoppia o quasi triplica rispetto al precedente dato: Intesa passa da un valore di 10,2% al 16,5%, Monte dei Paschi di Siena dal 18% al 34,8%, Banco Popolare dall'11,6% al 27,9%, Veneto Banca dal 12,2% al 29%, UBI dal 7,6% al 17%, Banco Popolare di Vicenza dal 13,7% al 31,6%, Carige dal 13,2% al 28,5% e infine Unicredit dal 10,6 al 24,9%. In particolare i crediti anomali di MPS – che a fine 2016 erano ripartiti tra quasi 190.000 debitori – sono frazionati e distribuiti lungo tutto il territorio nazionale: per l'84% essi riguardano imprese, in larga parte medio-piccole; mentre solo 107 individui hanno singolarmente ricevuto prestiti superiori a 25 milioni e rappresentano, per ammontare, il 12,7 per cento del credito deteriorato totale. Ciò la dice lunga sulle repercussions che

<sup>39</sup> Comito V., *Il governo Renzi "salva" quattro istituti di credito*, 30 novembre 2015, <http://www.inchiestaonline.it/economia/vincenzo-comito-il-governo-renzi-salva-quattro-istituti-di-credito/>

le decisioni bancarie hanno sull'economia più in generale e sul ruolo da leone giocato da MPS rispetto ad altre banche: mentre all'atto dell'acquisizione, i prestiti della ex banca veneta presentavano una rischiosità più accentuata rispetto a quelli del Monte, la loro incidenza su quelli della banca di Siena era di poco superiore al 20 per cento. Inoltre, a fine 2016, la quota di crediti deteriorati erogati nel Nord-Est è pari al 18 per cento degli NPL di MPS<sup>40</sup>.

La situazione è dunque davvero critica.

Perciò viene sin da subito istituito il *Fondo Atlante*, un fondo di investimento privato gestito da una società privata, la *Quaestio Capital Management* e creato sotto impulso del governo italiano. Di fatti, lo Stato italiano come gli altri Stati europei aderenti alla nuova regolamentazione, formalmente non può più intervenire per il tramite dei finanziamenti pubblici in caso di crisi bancarie<sup>41</sup>.

Due sono gli obiettivi che il fondo porta avanti per sostenere le banche italiane in difficoltà: da una parte garantisce gli aumenti di capitale necessari e dall'altra rileva i crediti in sofferenza delle suddette. Al *Fondo Atlante* partecipano tutte le principali banche italiane<sup>42</sup> e molte compagnie di assicurazioni, ma anche Cassa depositi e prestiti con 500 milioni di euro, come detto società al 83% ancora pubblica e Poste Vite<sup>43</sup> con 260 milioni di euro.

Il fondo si dota di un capitale pari a 4 miliardi di euro, cifra di gran lunga insufficiente rispetto ai miliardi di crediti deteriorati presenti nelle banche dichiaratamente in crisi. Il divario tra i due obiettivi citati sopra e le risorse stanziare è enorme, soprattutto dal momento che, queste ultime saranno completamente assorbite per la ricapitalizzazione di due banche venete e che sarà

---

<sup>40</sup> Ibidem 29

<sup>41</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Il Fondo Atlante*, 27 luglio 2016,

[http://www.mef.gov.it/focus/sistema\\_bancario/fondo\\_atlante.html](http://www.mef.gov.it/focus/sistema_bancario/fondo_atlante.html)

<sup>42</sup> Qui l'elenco delle banche : Unicredit (845 milioni); IntesaSanpaolo (845 milioni); Cassa Depositi e Prestiti (500 milioni); Poste Vita (260 milioni); UBI Banca (200 milioni); Compagnia SanPaolo (100 milioni); Fondazione Cariplo (100 milioni); Banca Popolare di Milano (100 milioni); Banca Popolare dell'Emilia Romagna (100 milioni); UnipolSai (100 milioni); Credito Valtellinese (60 milioni); Fondazione CR Torino (50 milioni);- Banca Mediolanum (50 milioni); MPS (50 milioni); Banca Popolare di Sondrio (50 milioni); Banco Popolare (50 milioni);- Allianz (50 milioni); Credit Ras Vita (50 milioni); Generali Beteiligungs (50 milioni), Fondazione CR Padova e Rovigo (40 milioni); Popolare di Bari (40 milioni); Iccrea Banca (40 milioni); Generali Italia (40 milioni); Reale Mutua (30 milioni); Ente CR Firenze (27 milioni); Fondazione CR Lucca (27 milioni); Alleanza (25 milioni); Fondazione CR Cuneo (20 milioni); Fondazione CR Modena (20 milioni); Fondazione CR Parma (20 milioni); Fondazione di Sardegna (20 milioni); Carige (20 milioni); Cattolica (18 milioni); Genertellife (15 milioni); Lombarda Vita (13 milioni); Fondazione Banca del Monte di Lombardia (10 milioni); Fondazione CR Forlì (10 milioni), Fondazione CR Carpi (10 milioni); Fondazione CR Perugia (10 milioni); Fondazione CR Pistoia e Pescia (10 milioni); Fondazione CR Udine e Pordenone (10 milioni); Popolare di Puglia e Basilicata (10 milioni); Banca Sella (10 milioni); CR Asti (10 milioni); CR Bolzano (10 milioni); Generali Espana (10 milioni), Generali Versicherungen (10 milioni); Fondazione CR La Spezia (8 milioni); Fondazione CR Ascoli Piceno (8 milioni); Fondazione CR Piacenza e Vigevano (8 milioni); Fondazione CR Ravenna (8 milioni); Fondazione CR Reggio Emilia - Pietro Manodori (8 milioni); Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna (Banco Desio (7 milioni); Banca di Piacenza (5 milioni); Popolare Alto Adige (5 milioni); Popolare Pugliese (5 milioni); Icbpi (5 milioni); Banca Valsabbina (5 milioni); BCC Vita (5 milioni); Vittoria Assicurazioni (5 milioni); Fondazione Livorno (4 milioni); Berica Vita (4 milioni); Banca di Credito Popolare (3 milioni); Banca Galileo (1 milione); Popolare di Cividale (1 milione); CR Ravenna (1 milione).

<sup>43</sup> Poste Vita è detenuta al 29,2 % dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, al 35% da CDP e per la restante parte da azionisti "flottanti" (una parte normalmente costituita dal mercato).

necessario procedere a un nuovo fondo Atlante 2<sup>44</sup>.

A giugno 2016, il fondo *Atlante 1* interviene infatti a sostegno di **Banca Veneto e Banca popolare di Vicenza (BPV) a seguito dell'insuccesso delle operazioni di raccolta di capitale sul mercato avanzata dalle due banche**. Per entrambi gli istituti di credito la magistratura ipotizza che la crisi sia dovuta alla **gestione disinvolta da parte dei vertici che avevano autorizzato finanziamenti facili e “azioni finanziate”**. Si riscontrò per esempio che Banca Veneto acquistava azioni proprie<sup>45</sup> senza aver prima chiesto l'autorizzazione della Vigilanza all'ispezione per un ammontare importante (circa 900 milioni di euro) riferibile al biennio 2013/2014. Lo stesso abuso è stato individuato agli inizi del 2015 per Banca Popolare di Vicenza (BPV) a seguito di un'ispezione di vigilanza condotta dal personale di Banca d'Italia sotto l'egida del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU). Entrambe le banche avevano dedotto dal patrimonio di vigilanza la componente legata ai finanziamenti ai soci: ne è conseguita una grave crisi reputazionale e di fiducia, accentuata dall'impossibilità per i soci di recuperare l'investimento nelle azioni delle due banche, entrambe non quotate e un conseguente deflusso di liquidità<sup>46</sup>.

Inoltre altri illeciti vengono condotti nel corso degli anni e riguardano anche la vendita di azioni a prezzi gonfiati, acquisto di opere d'arte a prezzi gonfiati, prestiti elargiti e mai restituiti. Per di più, come emerso dall'attività di vigilanza della CONSOB, i vertici delle due banche hanno assunto comportamenti illeciti e condotte omissive nei riguardi degli organi ispettivi (comunicazione di informazioni false e omissive, condotte operative nei riguardi della clientela irregolari)<sup>47</sup>.

**Il fondo Atlante 1 interviene una prima volta tra maggio e giugno 2016 sottoscrivendo un aumento di capitale pari a 2,5 miliardi di euro e in seconda battuta alle fine dello stesso anno con ulteriori 938 milioni di euro**<sup>48</sup>. Con quest'operazione Atlante rinnova pure la *governance* delle due banche sostituendo gli organi dirigenti.

Nonostante gli aumenti di capitale effettuati nel 2015 e 2016, dalle ispezioni condotte da BCE e

<sup>44</sup> Comito V., *Fondo Atlante, cosa è e a cosa serve*, 18 aprile 2016, <http://sbilanciamoci.info/fondo-atlante-cosa-e-e-a-cosa-serve/>

<sup>45</sup> Occorre qui ricordare che le banche possono finanziare l'acquisto di azioni proprie se l'operazione è autorizzata dall'assemblea straordinaria (e nel rispetto delle condizioni poste dall'art. 2358 cod. civ.). Tuttavia, in questi casi le azioni non possono essere conteggiate nel patrimonio di vigilanza. In anni precedenti la BPV aveva effettuato operazioni di questo tipo, ma aveva correttamente dedotto tali importi dal capitale di vigilanza

<sup>46</sup> Banca d'Italia, *La crisi di Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte*, 2017, <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/crisi-banche-venete/index.html>

<sup>47</sup> Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario, *Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza*, Audizione del Direttore Generale CONSOB Angelo Apponi, 2 novembre 2017, [http://www.consob.it/documents/46180/46181/audizione\\_20171102\\_apponi.pdf/587797e8-fe58-452b-afeb-3e085f0c1ced](http://www.consob.it/documents/46180/46181/audizione_20171102_apponi.pdf/587797e8-fe58-452b-afeb-3e085f0c1ced); avv. De Castello, *Banche Venete: il Tribunale di Vicenza è competente per i reati di agiotaggio ex art. 2637 c.c. e di ostacolo alle funzioni di vigilanza nei confronti di Banca d'Italia e della Consob ex art. 2638 c.c.*, 9 aprile 2018, <http://www.studiolegaledecastello.it/banche-venete-il-tribunale-di-vicenza-e-competente-per-i-reati-di-aggiotaggio-ex-art-2637-c-c-e-di-ostacolo-alle-funzioni-di-vigilanza-nei-confronti-della-banca-ditalia-e-della-consob-ex-art-263/>

<sup>48</sup> Ibidem 46

Banca d'Italia, le perdite (derivanti dallo smaltimento dei NPL) però risultano ancora ingenti così come l'esposizione ai rischi delle stesse.

A febbraio 2017 (tramite il [decreto legge n° 237](#) del 23 dicembre 2016 che sarà discusso nel prossimo paragrafo), vengono emesse una prima parte di obbligazioni garantite dallo Stato per un totale di 8,6 miliardi di euro. Nonostante il piano di ristrutturazione avanzato dalle due banche, prima ai privati e poi al Ministero delle Finanze (progetto Tiepolo), e dopo mesi di confronto tra MEF, BCE, Banca d'Italia e Commissione Europea quest'ultima ritiene non opportuno autorizzare la ricapitalizzazione precauzionale (pubblica)<sup>49</sup>.

Di fatti, le obbligazioni garantite dallo Stato emesse dalle due banche venete prima dell'avvio della liquidazione fanno parte del perimetro di cessione a Intesa Sanpaolo che quindi diviene responsabile dei relativi debiti nei confronti dei possessori dei titoli. Il DL prevede che Intesa possa riacquistare queste passività e rinunciare alla garanzia statale (in quanto creditore solvente). Ed è in effetti ciò che la banca fece nell'aprile 2018: dopo aver completato tutte le operazioni di riacquisto dei titoli obbligazionari emessi da Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca e assistiti da garanzia pubblica procedette all'annullamento dei titoli in suo possesso che nel frattempo erano passati a 9,3 miliardi.

In particolare si trattava di due emissioni della Banca Popolare di Vicenza, per un importo complessivo di 5,2 miliardi di euro (di cui 4,8 miliardi detenuti da Intesa Sanpaolo), emesse il 3 febbraio e il 1 giugno 2017 e di quattro emissioni di Veneto Banca, per un importo complessivo di 4,9 miliardi di euro (di cui 4,5 miliardi detenuti da Intesa Sanpaolo), due delle quali emesse il 2 febbraio e altre due emesse il 31 maggio 2017<sup>50</sup>.

In questa prima fase si evita dunque il salvataggio pubblico poiché si considera che non fosse in gioco l'"interesse pubblico", ovvero la presenza di rischi significativi per il sistema (ciò che avviene nel caso delle banche sistemiche). La situazione cambia radicalmente in seguito però.

Le due banche poste in liquidazione coatta - come era già successo per le banche dell'Italia centrale - vengono smembrate in una **maxi bad bank**, che raccoglie le attività e le passività tossiche, per un valore totale di oltre 20 miliardi di euro di crediti lordi e controllata da commissari liquidatori e una parte "sana", acquistata da Intesa a un euro simbolico<sup>51</sup>. I 20 miliardi sono suddivisi come segue: 9,6 miliardi di sofferenze lorde, 8,3 miliardi di inadempienze improbabili e i 238 milioni di scaduti,

---

<sup>49</sup> Ibidem 46

<sup>50</sup> Reuters, *Intesa rinuncia a garanzia pubblica su titoli venete non detenuti per 9,3 miliardi di euro*, 6 aprile 2018, <https://it.reuters.com/article/businessNews/idITKCN1HD2B0-OITBS>

<sup>51</sup> Davi L. Ferrando M., *Banche venete, verso bad bank da 20 miliardi*, 23 giugno 2017, <https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2017-06-22/banche-venete-bad-bank-20-miliardi-223735.shtml>

per un totale di 18,8 miliardi ai quali vanno aggiunti i crediti in bonis ad “alto rischio” (all’incirca 2,5 miliardi) che Intesa non è intenzionata a recuperare. Questi crediti deteriorati saranno oggetto di una cessione a una **società a partecipazione pubblica (la S.G.A)**, che si era già occupata nel lontano 1997 del recupero dei crediti deteriorati del Banco di Napoli. Secondo quanto previsto dal Testo unico bancario, i commissari liquidatori dovranno condurre la liquidazione degli attivi delle due banche e provvedere a rimborsare i creditori ripartendo il ricavato secondo l'ordine di priorità previsto dalla regolamentazione europea. La *Società di Gestione di Attività* (S.g.a), che come detto nel 1997 fu uno degli assi intorno al quale ruotò il salvataggio e risanamento del Banco di Napoli ritorna in pista quindi. Viene acquisita per 600.000 euro dal Tesoro da Intesa San Paolo a fine 2016<sup>52</sup>.

L’operazione di liquidazione coatta delle due viene ufficializzata con il [DL 99/ 2017](#) del 25 giugno 2017 (*Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.*).

Le misure previste dal presente decreto costituiscono un **aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea**; aiuto di Stato che fu rilasciato a seguito della risposta positiva della Commissione Europea.

L’intervento dello Stato in quest’operazione (tanto bistrattata all’inizio) ha comportato una **spesa di 4,8 miliardi di euro come anticipo di capitale e altresì utilizzati per la ristrutturazione aziendale**. Di questi, 3,5 miliardi di euro, come riporta Banca d’Italia, sono a copertura della necessità di capitale creatosi in capo a Banca Intesa dopo che questa ha acquisito la parte in attivo delle due banche venete; i restanti 1,285 miliardi di euro sono serviti per la ristrutturazione aziendale da sostenere per rispettare gli obblighi assunti nell’ambito della disciplina europea sugli aiuti di Stato. Lo Stato, sempre secondo quanto riportato dalla Banca d’Italia ha concesso una **garanzia sul credito di 5,4 miliardi elevabile fino a 6,4 per lo sbilancio di cessione. A questa garanzia, se ne aggiunge un’altra (per un valore complessivo di 400 milioni ma elevabile fino a 6 miliardi)** per eventuali rischi di varia natura come ad esempio i rischi dati da una carenza di informative impossibili da colmare vista la rapidità con cui è avvenuta l’operazione<sup>53</sup>.

Sempre come riportato da Banca d’Italia, il piano di integrazione delle banche venete in Intesa Sanpaolo e gli impegni da questa assunti con la Commissione prevedono una **riduzione di organico di 4.000 unità e la chiusura di 600 filiali**. Le risorse finanziarie necessarie al salvataggio delle due banche venete verranno prelevate dal cosiddetto Fondo salva- risparmi di 20 miliardi di euro stanziato dal governo il 23 dicembre 2016.

<sup>52</sup> S.G.A. SpA, *2017 Bilancio d'esercizio e relazioni*, 31 dicembre 2017, <http://www.sgaspaspa.it/wp-content/uploads/2018/07/SGA-Bilancio-desercizio-al-31.12.2017.pdf>

<sup>53</sup> *Ibidem* 47

Prima di passare alla trattazione di quest'ultimo decreto d'urgenza, che come vedremo interessa anche altre banche, ci interroghiamo sulla ragione per cui in questo caso si sia derogato al principio del bail-in. In effetti, la principale deroga all'applicazione del principio del burden sharing prevista dalla regolamentazione europea è costituita dal "too big to fail", nel caso in cui le banche siano sistemiche e dunque si debba "rimediare a un disturbo serio nell'economia di uno Stato membro e di preservare la stabilità finanziaria". Una valutazione che resta alquanto discrezionale. In ogni caso, essendo confutata questa prima ipotesi (trattasi di banche di taglia media), vi sono comunque ragioni per pensare che l'eccezione prodottasi in questo caso abbia a che vedere con la natura stessa del regolamento: tra i vari limiti presenti nella direttiva e in particolare tra le eccezioni alla procedura di salvataggio interno (e quindi di contribuzione da parte di azionisti e obbligazionisti della banca) vi sono gli strumenti derivati, i contratti a breve termine e i contratti coperti da garanzie pubbliche, che vuol dire che i creditori di strumenti derivati così come i possessori di titoli che beneficino di garanzie pubbliche o che hanno contratto prestiti a breve termine non sono conteggiati tra i "perdenti" in caso di attivazione della procedura di bail-in. Come visto, l'esposizione delle banche italiane (senza eccezione per le due banche venete) ai crediti derivati è molto importante: questo elemento dimostra da un lato come pesante fosse l'intervento del bail-in vista la quantità di crediti inesigibili posseduta nei casi analizzati (di cui gli azionisti avrebbero dovuto farsi carico) e dall'altro come le altre banche private già messe a dura prova dopo le contribuzioni del *Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi* e di *Atlante 1* non avessero più intenzione di pagare i conti delle altre banche in fallimento (essendo per altro loro stesse in situazioni di difficoltà economica).

La procedura utilizzata per le banche venete è stata la liquidazione: in effetti poiché non esiste un diritto fallimentare europeo la liquidazione è avvenuta sotto la procedura nazionale, che in Italia è la liquidazione coatta amministrativa.

In ogni caso, in base agli orientamenti della Commissione europea sull'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato, gli Stati membri possono intervenire a sostegno di liquidazioni bancarie solo a condizione che ad azionisti e creditori subordinati sia stato imposto il *burden sharing*, secondo la procedura del bail-in. Nel caso delle due banche venete, le azioni e le obbligazioni subordinate non sono state trasferite a Intesa, ma sono rimaste nella liquidazione. Al contrario correntisti e obbligazionisti ordinari sono stati trasferiti a Intesa San Paolo.

È pure previsto un meccanismo di ristoro per i piccoli investitori (persone fisiche, imprenditori individuali, imprenditori agricoli e coltivatori diretti) che hanno sottoscritto o acquistato obbligazioni subordinate direttamente dalle due banche in liquidazione prima del 12 giugno 2014. Il

meccanismo, a carico del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, è analogo a quello applicato nel caso delle quattro banche poste in risoluzione nel novembre 2015<sup>54</sup>.

**Il ricorso ultimo dunque (tra l'altro previsto dalla direttiva europea) è sempre quello dei finanziamenti statali, il cui rovescio della medaglia è rappresentato dall'aumento del debito pubblico e dall'applicazione di misure economiche restrittive per l'economia nazionale.**

### **C. Di nuovo e ancora MPS (ma non solo)**

Dopo il primo intervento a favore delle due banche venete, le risorse in Atlante 1 erano quasi state esaurite. Dei 4,2 miliardi di euro, 2,5 erano stati utilizzati per sottoscrivere gli aumenti di capitale di Banca Popolare Vicenza (1,5 miliardi) e Veneto Banca (1 miliardo). Senza dimenticare i 500 milioni di euro mobilitati come garanzia per eventuali ricapitalizzazioni. Al conto rimangono quindi 1,2 miliardi di euro, troppo pochi per garantire un aumento di capitale di altre banche, come Monte dei Paschi di Siena che nel frattempo si trova in forti difficoltà.

Secondo i risultati degli stress-test dell'Agenzia bancaria Europea (EBA) avanzati nel 2016, la banca avrebbe dovuto procedere alla cessione di 10 miliardi di euro di crediti deteriorati e a una ricapitalizzazione di 5 miliardi di euro se non voleva rischiare la bancarotta<sup>55</sup>.

Per sostenere MPS dunque, venne creato, ad Agosto 2016, il **fondo Atlante 2** che, a differenza del Fondo Atlante 1, poteva investire unicamente in crediti deteriorati e operazioni con i crediti non performanti. Il neocostituito Fondo (sempre diretto da *Quaestio Capital*) assicurò la prima perdita, ovvero comprò la tranche equity e garantì così chi comprava le tranche senior. Perché questa operazione? Cedere i crediti deteriorati al prezzo attuale di mercato avrebbe voluto dire causare delle grosse perdite alla banca (stimate per circa 6 miliardi di euro sui 26 miliardi che MPS aveva proposto di cedere per raggiungere l'obiettivo imposto dalla BCE).

A fine 2015, **i crediti deteriorati lordi totali di Monte dei Paschi ammontavano a 47 miliardi di euro**: su un totale di 130 miliardi di crediti esistenti più di uno su tre è tossico. Questi sono poi svalutati della metà, ovvero 23 miliardi di euro. Per avere un termine di paragone, basti pensare che Popolare Vicenza aveva 8,9 miliardi di euro a fine 2015 (35% del totale dei crediti) mentre Veneto Banca ne aveva per 7,5 miliardi (28% dei crediti). Come visto, le banche più grandi giocano la parte del leone, anche se alcune piccole banche non sono da meno anche e soprattutto proporzionalmente al loro portfolio<sup>56</sup>.

La missione di Atlante 2 doveva concludersi il 31 luglio 2017 (termine ultimo per la sottoscrizione

<sup>54</sup>Idem 48

<sup>55</sup> Esposito M., *Mps: perché un solo Atlante non basta*, 29 luglio 2016, <https://www.lavoce.info/archives/42324/perche-un-solo-atlante-non-basta/>

<sup>56</sup> Ibidem 47

delle banche): il fondo si dota di circa 2,5 miliardi di euro per un totale di 31 miliardi di euro lordi di NPL da gestire. 800 milioni vengono da Atlante 1, 450 milioni da Sga (grazie ai fondi rimasti nella vecchia bad bank del Banco di Napoli), 300 milioni da Intesa Sanpaolo e UniCredit residuati dall'impegno su Atlante 1; poi vi sono le risorse di Cdp (500 milioni), Poste Vita (200 milioni), Unipol e Mediobanca per il restanti 250 milioni di euro<sup>57</sup>.

Molti istituti previdenziali avevano nel frattempo fatto marcia indietro valutando l'investimento troppo rischioso<sup>58</sup>.

A ottobre 2017, l'Assemblea degli Investitori del Fondo "Atlante II" delibera all'unanimità nella rinomina del fondo in "**Italian Recovery Fund**". Le operazioni sono ancora in corso e altre vi si sono aggiunte.

Nel corso del 2018 infatti, le Casse di Cesena, Rimini e San Miniato (i cui requisiti patrimoniali erano scesi al disotto del minimo consentito dai regolamenti) **saranno incorporate nella Capogruppo CA Cariparma. Per far ciò, le tre casse hanno dovuto però prima** essere ricapitalizzate e alleggerite di 2,7 miliardi di NPL.

Crédit Agricole Cariparma ha perfezionato l'acquisto dallo Schema Volontario del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi del 95,3% del capitale sociale di Cassa di Risparmio di Cesena S.p.A., Cassa di Risparmio di Rimini S.p.A. e Cassa di Risparmio di San Miniato S.p.A. Lo Schema Volontario ha apportato alle tre banche capitale e risorse patrimoniali aggiuntive, mentre queste ultime hanno perfezionato la cessione dei 2,7 miliardi di crediti deteriorati lordi di cui sopra (sofferenze e inadempienze probabili) attraverso un'operazione di cartolarizzazione<sup>59</sup>.

Il quadro che si delinea per le banche resta comunque ben lontano dal rassicurante.

Ma ritorniamo alla situazione di Monte dei Paschi.

A dicembre 2016, l'istituto di credito senese annuncia che la ricerca sul mercato privato dei 5 miliardi richiesti dalla BCE per l'aumento di capitale non è andata a buon fine. La Banca senese dichiara di aver raccolto solo 2,44 miliardi (più di un miliardo dai piccoli investitori), cifra insufficiente per la ricapitalizzazione<sup>60</sup>.

Nello stesso mese, il governo Gentiloni con il [decreto legge n. 237](#) del 23 dicembre 2016 "*Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio*, stanziava 20 miliardi di euro di

<sup>57</sup> Davi L., Ferrando M., *Atlante 2 vara il comitato investitori*, 19 novembre 2016, <https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2016-11-19/atlante-2-vara-comitato-investitori-100351.shtml>

<sup>58</sup> Esposito M., *Atlante 2, i costi occulti di un'operazione di sistema*, 29 luglio 2016, <https://www.lavoce.info/archives/42327/atlante-2-i-costi-occulti-di-unoperazione-di-sistema/>

<sup>59</sup> Città della spezia, *Le Casse di Cesena, Rimini e San Miniato entrano nella galassia Crédit Agricole*, 22 dicembre 2017, <http://www.cittadellaspezia.com/la-spezia/economia/le-casse-di-cesena-rimini-e-san-miniato-249600.aspx>

<sup>60</sup> Il Secolo XIX, *Mps, fallisce l'aumento di capitale: per il salvataggio, decreto del governo*, 22 dicembre 2016, <https://www.ilsecoloxix.it/economia/2016/12/22/news/mps-fallisce-l-aumento-di-capitale-per-il-salvataggio-decreto-del-governo-1.32083585>

fondi pubblici per il salvataggio di Monte dei Paschi e di altri istituti di credito.

Viene costituito un fondo con una dotazione di 20 miliardi di euro destinato alla “*copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale e dalle garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani*”.

Varato il decreto, inizia la trattativa con la Commissione Europea in quanto l'intervento su MPS è annoverato tra gli aiuti di Stato e dunque necessita dell'approvazione da parte delle autorità europee. Che arriva nel luglio 2017.

**Lo Stato italiano stanZIA 5,4 miliardi di euro per la sola Monte dei Paschi di Siena che si aggiungono a quanto già stanziato nei precedenti due salvataggi e che lo porterà a controllare il 68% delle azioni di MPS, diventando così il primo azionista.** Questo è il piano entro al 2021, quando la proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze all'interno della banca verrà ridiscussa come concordato con la UE<sup>61</sup>. Le risorse utilizzate nel provvedimento per coprire le ingenti perdite di MPS, Veneto Banca e Popolare di Vicenza porteranno a un aumento consistente del debito pubblico.

Per di più questo prevede l'emissione di **80 miliardi di euro di garanzie pubbliche** sulle emissioni di liquidità, meccanismo già autorizzato dalla Commissione europea nel luglio dello stesso anno<sup>62</sup>. In generale in realtà nel decreto si parla di 150 miliardi di garanzie pubbliche sull'emissione di bond, garanzie che per il momento non sono ancora state attivate ma che hanno- come in tutti i salvataggi bancari- una funzione calmierante per il mercato. Queste obbligazioni essendo in effetti garantite dallo Stato sono meglio notificate- anche se in maniera artificiale per effetto della garanzia statale- dalle agenzie di rating e dunque più facilmente vendibili sul mercato.

Inoltre, come si ricorderà, vi fu un lungo braccio di ferro tra il governo e la Commissione europea in merito alla questione della ricapitalizzazione precauzionale di MPS, quest'ultima contraria alla nuova normativa in materia di regolamentazione bancaria dell'UE, braccio di ferro alla fine vinto dall'Italia. L'accordo di massima raggiunto il 1 giugno 2017 prevede il via libera agli aiuti di Stato in cambio di un piano di ristrutturazione della banca. La Banca centrale europea aveva in effetti confermato che MPS era solvibile e soddisfaceva i requisiti patrimoniali (*criterio della redditività a lungo termine*) e l'Italia ottenne un impegno formale da parte di alcuni investitori privati ad acquistare i crediti deteriorati della banca. Per giungere all'accordo, gli azionisti e i creditori subordinati di MPS hanno fornito un contributo di 4,3 miliardi di euro per “limitare” l'uso del

<sup>61</sup> Davi L., *Mps, piano d'uscita del Mef in 18 mesi*, 14 maggio 2018, [https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2018-05-14/-mps-piano-d-uscita-mef-18-mesi-095718\\_PRV.shtml?uud=AEjIhRnE](https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2018-05-14/-mps-piano-d-uscita-mef-18-mesi-095718_PRV.shtml?uud=AEjIhRnE)

<sup>62</sup> Trovati G., *Piano salva – banche, interventi fino a 20 miliardi*, 20 dicembre 2016, <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-12-19/piano-salva-risparmio-interventi-fino-20-miliardi-230952.shtml>

denaro dei contribuenti e in accordo con la disciplina europea sugli aiuti di Stato. In realtà, dei 5,4 miliardi di cui sopra, 1,5 miliardi sono stati riservati al ristoro degli investitori al dettaglio che detenevano le passività subordinate della banca oggetto di conversione in azioni nell'ambito del *burden sharing*.

Inoltre, il “fondo per i truffati delle banche” previsto dalla manovra di inizio 2019 del governo Conte, prevede 1,5 miliardi in tre anni per rimborsare risparmiatori, azionisti e obbligazionisti delle banche finite in liquidazione tra il 16 novembre 2015 e prima del 1 gennaio 2018. Ma dal perimetro sono rimasti fuori coloro che hanno perso tutti i propri risparmi dopo l'ultimo tracollo del Monte dei Paschi di Siena, proprio perché la banca non è andata in liquidazione. Eppure, dal febbraio 2015 a oggi, un risparmiatore di Mps ha perso il 99,26% dei risparmi<sup>63</sup>.

Per di più, la richiesta della Commissione è che Monte dei Paschi si liberi dei 26,1 miliardi di crediti deteriorati: l'operazione sarà gestita e parzialmente finanziata da Atlante II<sup>64</sup>.

Ciò in realtà però non toglie niente alla questione del denaro pubblico speso per l'ennesimo salvataggio di questa banca e agli effetti deleteri di queste misure sia sul lato strettamente finanziario sia delle misure di austerità che vi si accompagnano.

Come se non bastasse, l'operazione Monte dei Paschi prevede un piano di ristrutturazione da attuarsi tra il 2017 e il 2021 per ridurre le perdite e rimettere in sesto i bilanci. Si parla di un esubero di 5500 lavoratori e la chiusura di circa 600 filiali<sup>65</sup>.

#### **D. Carige**

Nel frattempo la situazione del sistema bancario italiano è lontana dal risolversi. Nuove crisi si succedono una dopo l'altra, solo per citare l'ultima quella di **Carige** coinvolta in una truffa da decine di milioni di euro per mano dell'ex Presidente Berneschi e zeppa di crediti deteriorati (erogati per finanziare progetti locali come il progetto del villaggio tecnologico degli Erzelli o grandi opere come il progetto Marina Genova-Aeroporto) per un valore di circa 7 miliardi di euro.

La vicenda di Carige non si discosta molto da quella delle altre banche. La crisi, iniziata nel 2008, esplose nel 2012 a seguito di numerose irregolarità certificate da Banca d'Italia. Con l'intervento di quest'ultima finisce l'era della presidenza Berneschi, divenuto presidente di Carige nel 2000 e condannato nel febbraio 2017 a otto anni e sei mesi e al risarcimento di 26 milioni di euro, per la

<sup>63</sup> Baratta L., *Dal crac alla beffa: niente rimborsi per i risparmiatori di Mps che hanno perso tutto*, 8 gennaio 2019, <https://www.linkiesta.it/it/article/2019/01/08/fondo-truffati-banche-esclusi-risparmiatori-mps/40653/>

<sup>64</sup> Commissione europea, *Aiuti di Stato: la Commissione autorizza la ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena*, Comunicato stampa 4 luglio 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1905\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1905_it.htm)

<sup>65</sup> Il post, *Il piano per salvare MPS*, 5 luglio 2017, <https://www.ilpost.it/2017/07/05/salvataggio-mps-3/>

truffa ai danni del ramo assicurativo Carige Vita Nuova<sup>66</sup>. La maxi truffa consisteva nel far acquistare dal ramo assicurativo della banca immobili e quote societarie di imprenditori compiacenti a prezzi gonfiati per reinvestire le plusvalenze all'estero.

Il 22 dicembre 2018, la proposta di sottoscrivere un aumento di capitale sociale per 400 milioni, a seguito dell'esito negativo degli stress test condotti dalla BCE che avevano evidenziato la necessità di un aumento di capitale, viene respinta dall'assemblea straordinaria<sup>67</sup>.

Dopo l'assemblea del 22 dicembre, il 2 gennaio 2019, la banca viene posta in amministrazione straordinaria, direttamente dalla BCE: è la prima volta che questa procedura viene implementata dalla BCE <sup>68</sup>.

Il 7 gennaio, il Consiglio dei ministri approva il decreto 1/2019 “[Misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a. - Cassa di risparmio di Genova e Imperia](#)”.

Con il Decreto Salva Carige il Ministero dell'economia e della finanza può concedere fino al 30 giugno 2019 **la garanzia dello Stato su passività di nuova emissione fino a 3 milioni di euro** e su finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia.

Il Decreto-Legge, al terzo capo, prevede anche un **Fondo di dotazione di 1,3 miliardi di euro per l'anno 2019, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze per la “copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione di azioni volte al rafforzamento patrimoniale e passività di nuova emissione”**.

In ogni caso, alla fine del mese di febbraio, Carige ha formulato il suo piano strategico 2019-2023 che dovrà essere inviato alla Bce. Secondo quanto riportato dal quotidiano Sole24Ore, il piano prevede un aumento di capitale di 630 milioni, accompagnata da un piano di ristrutturazione industriale.

Come nelle migliori tradizioni, infatti a pagarne le spese saranno i lavoratori e le lavoratrici dell'istituto: sono previsti 1050 esuberanti da raggiungere tramite accordi individuali con prepensionamenti, facendo ricorso anche a quota 100 e alla chiusura di 100 sportelli<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> De Forcade Raoul, *Carige, si dimette anche Balzani. In appello sale la pena di Berneschi*, 7 luglio 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2018-07-06/carige-si-dimette-anche-balzani-appello-sale-pena-berneschi-212736.shtml?uuid=AEu1pKIF>

<sup>67</sup> Gazzetta Ufficiale, *Decreto-Legge 8 gennaio 2019, Misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a.*, 8 gennaio 2019, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/01/08/19G00002/sg>

<sup>68</sup> Saldutti N., *Carige, la svolta di Francoforte. Una lezione per i soci*, 2 gennaio 2019, [https://www.corriere.it/economia/19\\_gennaio\\_02/carige-svolta-francoforte-lezione-soci-7f65e106-0e76-11e9-81e4-4ae8cf051eb7.shtml](https://www.corriere.it/economia/19_gennaio_02/carige-svolta-francoforte-lezione-soci-7f65e106-0e76-11e9-81e4-4ae8cf051eb7.shtml)

<sup>69</sup> De Forcade R., *Carige, nel piano aumento da 630 milioni, Taglio di 1.050 dipendenti anche con quota 100*, 27 febbraio 2019, [https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2019-02-27/carige-piano-commissari-aumento-630-milioni-122956\\_PRV.shtml?uuid=ABR7CIYB](https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2019-02-27/carige-piano-commissari-aumento-630-milioni-122956_PRV.shtml?uuid=ABR7CIYB)

Anche nel caso di Carige, SGA si è offerta di rilevare la quota di crediti deteriorati pari a 1,9 miliardi ma la banca, non ha ancora chiuso il contratto di vendita vincolante perchè spera che nel mese di aprile possano arrivare altre offerte.

Ancora più recentemente il governo Conte ha inserito nella legge di bilancio per il 2019 delle misure a sostegno dei risparmiatori “danneggiati dalle banche”. Trattasi di un fondo (la cui natura non è meglio specificata) con una dotazione finanziaria di 1,575 miliardi di euro distribuiti su 3 anni (2019, 2020, 2021). Lo scopo è quello di ristorare per un valore del 30% del costo delle azioni e delle obbligazioni subordinate i risparmiatori delle banche poste in liquidazione amministrativa, entro il limite massimo complessivo di 100.000 euro per ciascun risparmiatore<sup>70</sup>.

## **Conclusioni**

Si registra dunque un cambiamento di corso nella questione della risoluzione dei salvataggi bancari: se in un primo tempo a rimetterci erano esclusivamente i contribuenti, oggi con l'introduzione della nuova regolamentazione bancaria, la situazione diviene più complessa poiché sono chiamati in causa i primi responsabili della crisi (ovvero gli azionisti e i detentori di bond subordinati), ma anche gli istituti di credito sani o con un'importante liquidità a disposizione. Questa ricetta presenta due problemi principali. In primo luogo, essa crea un rischio di contagio degli altri istituti sani che devono portarsi il carico delle perdite altrui. Il Sole 24 ore parla di un contributo di circa 11,5 miliardi di euro in provenienza del settore privato a nome del salvataggio di altri istituti<sup>71</sup>. In secondo luogo, il contributo statale resta inevitabile a causa delle falle nella regolamentazione europea (le eccezioni alla regola sopra esposte e la protezione data alle banche sistemiche contro il rischio di contagio).

La questione è ancora più seria se si pensa che le banche italiane sono lontane dall'aver risolto i loro problemi con i crediti deteriorati. Secondo un'analisi di Bloomberg<sup>72</sup> basata sui dati dell'European Banking Authority, i più pericolosi crediti di debito pubblico- all'incirca 1,5 trilioni di euro- sono concentrati nei bilanci delle banche italiane. L'affare fa tremare non poco gli altri Stati europei e in particolare la Francia, le cui banche sono esposte in maniera sostanziale al debito pubblico italiano, per un totale di 285,5 miliardi di euro. Per mantenere la situazione quantomeno stabile le banche italiane dovrebbero prestare più di 400 miliardi di euro: ciò le forzerebbe a contrarre ancora nuovi debiti, in un ciclo di indebitamento senza fine.

<sup>70</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *La legge di bilancio per il 2019: principali misure a sostegno di investimenti, famiglie e imprese*, [http://www.mef.gov.it/focus/article\\_0048.html](http://www.mef.gov.it/focus/article_0048.html)

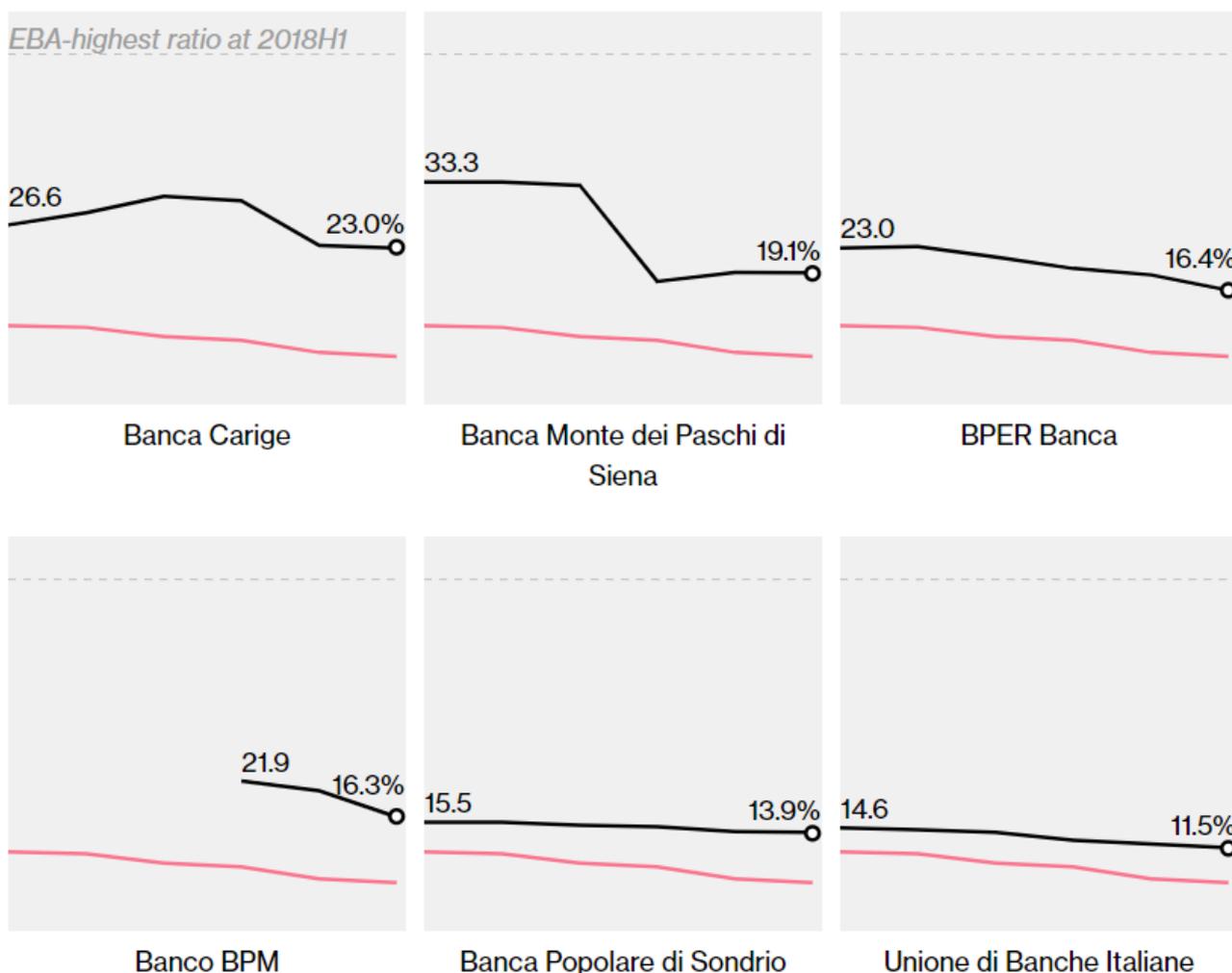
<sup>71</sup> Ibidem 38

<sup>72</sup> Salzano G., Pogkas D., Sills B., *Why Italy's Debts are Europe's Big Problem*, 4 febbraio 2019, <https://www.bloomberg.com/graphics/2019-italian-banks/>

Per concludere la situazione attuale non è delle più rassicuranti. Sempre secondo i dati dell'European Banking Authority alcune banche sono ancora gravemente esposte ai Non performing loans e al rischio di non pagamento. Ecco la situazione per alcune di esse.

**Grafico 2: Non-performing loans italiani sul totale dei prestiti delle banche confrontato con la media degli altri paesi europei, tra la fine del 2015 e giugno 2018.**

## Non-Performing Italy



Fonte: Bloomberg *Why Italy's Debts are Europe's Big Problem*, 4 febbraio 2019 (op.cit nota 72)

La debole diminuzione di questi crediti negli ultimi tre anni è dovuta alla **pressione da parte dell'Unione europea alla riduzione della quantità di NPL presenti nei bilanci di MPS e di altre banche italiane al fine di ridurre l'effetto contagio** -di cui sopra- che avrebbe degli effetti importanti per gli altri paesi europei. Il problema resta sempre lo stesso: se non si agisce alla radice per imporre delle regolamentazioni severe alle banche, si continuerà ad andare avanti “tappando le buche”, ovvero tramite l'intervento statale o del resto del settore bancario privato che fino a ora hanno portato il fardello di queste scelte sconsiderate con delle conseguenze negative per i bilanci

pubblici o delle altre banche (più o meno sane). Aspettando il propagarsi delle difficoltà e la prossima crisi.

Secondo la Commissione di inchiesta parlamentare sul sistema bancario e finanziario istituitasi con la [Legge n. 107 del 12 luglio 2017](#), entrata in vigore a partire dal 28 luglio 2017, le cause che hanno condotto alla crisi dei sette istituti bancari esaminati dalla Commissione (MPS, Banca Popolare di Vicenza, Veneto Banca, Banca Marche, Cariferrara, Carichieti, Banca Etruria) sono legate:

1. a una **debolezza sia della governance che dei componenti degli organi di controllo**, spesso privi di livelli di competenza adeguata
2. alle **politiche del credito complessivamente inadeguate e rischiose** che hanno comportato spesso conflitti di interessi in violazione dell'art 136 T.U.B
3. Un elevato coinvolgimento in **attività legate ai derivati** all'origine della crisi di liquidità.

In generale poi, tutte le banche poste sotto la lente della Commissione, come si rileva anche dalle carte dei tribunali coinvolti (trib. di Roma, Milano, Arezzo e Ferrara), hanno a loro carico sanzioni amministrative e penali. Tra i reati: manipolazioni informative, operazioni nascoste nei bilanci (al pubblico e al mercato) come le vicende che riguardano MPS fino a novembre del 2012 (vedi operazioni Alexandria e Santorini), politiche di erogazione del credito rischiose e comportamenti irregolari dei vertici aziendali, aumenti di capitale solo in parte coperti dal patrimonio, come nel caso delle operazioni condotte ad esempio dalle due banche venete. Dall'audizione dei magistrati è risultato come le fattispecie penali contestate nei processi in cui sono stati coinvolti istituti di credito sono l'aggiotaggio manipolativo e informativo sui prodotti finanziari, l'ostacolo all'attività di vigilanza, il falso in prospetto e, in caso di dichiarazione dello stato di insolvenza, la bancarotta fraudolenta<sup>73</sup>.

A ciò si aggiunge una presenza elevata di crediti deteriorati nei bilanci le cui perdite non sono state ancora completamente coperte nonostante le recapitalizzazioni (pubbliche o private che siano); i ritardi e le mancate misure correttive richieste dalla Banca d'Italia a seguito delle ispezioni.

Nonostante i molti interventi che dal 2009 a oggi continuano a sostenere le banche in crisi, nessuna compagine di governo ha mai messo in discussione la privatizzazione del sistema creditizio e contestualmente l'attività speculativa descritta nei capitoli precedenti.

**L'ingresso dello Stato italiano nell'azionariato di Monte dei Paschi avrebbe potuto costituire un pretesto per il soggetto pubblico per imporre un modello di banca diverso, maggiormente**

---

<sup>73</sup> Ibidem 29

**orientato verso l'interesse generale e la prossimità con i cittadini. Questa non sembra esattamente la via intrapresa da MPS e dalle banche in generale.** L'ingresso dello Stato in MPS è invece visto come qualcosa di temporaneo e “tappa buche”, con tutte le conseguenze negative che ciò comporta per le finanze pubbliche e di austerità per i cittadini italiani.

A dieci anni dalla crisi, l'OCSE lancia, a inizio 2018, un nuovo allarme sull'aumento dei debiti pubblici, la lenta crescita economica (che continua nonostante l'enorme liquidità immessa sul mercato finanziario), il forte ricorso a derivati e strumenti speculativi. La ricetta però sembra essere sempre la stessa: per rilanciare l'economia è necessario deregolamentare ulteriormente la finanza<sup>74</sup>. La vicenda di Monte dei Paschi, così come quella delle altre banche salvate, mostra come la volontà di perseguire la **logica delle privatizzazioni e dei profitti a tutti i costi è una logica a perdere.** Malgrado ciò, negli ultimi trent'anni, il leitmotiv del privato è “bello, efficiente e competitivo” ha prevalso su tutte le altre logiche, nonostante gli effetti negativi di questo processo e la confutabilità di questo principio in tutti gli ambiti di applicazione, ivi compreso quello bancario.

#### **4. La fallimentare regolamentazione bancaria**

Quali sono i regolamenti che le banche dovrebbero rispettare e perché siamo in questa situazione?

A livello internazionale questo compito di regolazione è affidato al comitato di Basilea. Questo comitato la cui composizione è evoluta negli anni ottanta, riunisce a Basilea (Svizzera) i banchieri delle banche centrali dei paesi del G20 sotto l'egida della Banca dei regolamenti internazionali (BRI). Quattro sono le missioni di cui si dota: il rafforzamento della sicurezza del sistema finanziario, la precisazione di standard minimi in materia di controllo bancario, la diffusione e la promozione di migliori pratiche bancarie e di sorveglianza e la promozione della cooperazione internazionale in materia di controllo prudenziale.

**A partire dal 1988, gli accordi di Basilea I stipulano che le banche devono avere a disposizione in termini di capitale proprio l'8% del loro bilancio.** Questo vuol dire che se esse dispongono di 1 euro di capitale proprio possono prestare un massimo di 12,5. Ma se dimostrano di averne di più il margine di manovra si apre di molto! Come si ottiene ciò?

Attraverso un meccanismo chiamato **ponderazione dei rischi degli attivi<sup>75</sup> di una banca.**

La possibilità di introdurre un calcolo personalizzato degli attivi ponderati dai rischi della banca è stata introdotta con Basilea 2 e confermata con Basilea 3.

---

<sup>74</sup> Ansa, *Ocse lancia allarme debito, rischi da aumento tassi*, 23 febbraio 2018, [http://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2018/02/23/ocse-lancia-allarme-debito-rischi-da-aumento-tassi-2\\_c974669f-9105-460f-9ce3-218092880414.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2018/02/23/ocse-lancia-allarme-debito-rischi-da-aumento-tassi-2_c974669f-9105-460f-9ce3-218092880414.html)

<sup>75</sup> Il termine *attivo* fa riferimento ad un bene che possiede un valore realizzabile, che può generare un reddito. Il passivo è invece quella parte del bilancio composta dalle risorse di cui dispone un'impresa (capitale proprio degli azionisti, le previsioni per i rischi e i debiti).

Basilea 4 che si prepara dall'ormai lontano 2013 e che ha visto la luce nel dicembre 2017, ha incontrato la ferma opposizione delle lobby bancarie che hanno ben giocato il loro ruolo e impedito qualsiasi tipo di regolamentazione su pretesto che quest'ultima potesse penalizzare l'economia europea, poiché le banche non sarebbero state capaci di finanziare le imprese come prima; che le banche europee sarebbero state svantaggiate rispetto alle loro concorrenti americane poiché diversamente da quest'ultime esse conservavano nei loro bilanci una parte dei prestiti ipotecari<sup>76</sup>.

### **Come funziona la ponderazione dei rischi?**

**Più le attività delle banche sono rischiose, maggiore è il capitale richiesto come riserva. Il gioco sta nel dimostrare che molte attività non lo sono.**

Eric Toussaint nel suo libro **Bancocrazia**<sup>77</sup>, spiega come le autorità di controllo hanno permesso alle banche di ridurre sistematicamente il rapporto tra fondi propri e attivi e di aumentare il cosiddetto "effetto leva" (ovvero la loro possibilità di prestare).

Basilea 1, 2 e 3 permettono alle banche di ridurre il valore dei loro attivi, perché buona parte di essi non sono considerati rischiosi. Un rapporto del 4% (tra capitale proprio e attivi) può per esempio trasformarsi in un rapporto del 10%, permettendo in questo modo alle banche di giocare sul volume del capitale proprio. Il valore degli attivi è calcolato e ponderato in funzione del rischio che questi rappresentano: a titolo di esempio i titoli di debito sovrano emessi dagli Stati dell'OCSE sono rappresentati come aventi un rischio pari a zero (in tutti i casi si potrà tassare la cittadinanza per ripagare i prestiti delle banche). I prestiti alle banche con rating tra AAA e AA- rappresentano 20% del rischio.

Il denominatore (ovvero il valore degli attivi) del rapporto diminuisce: ci si troverà come mostra la tabella qui sotto un rapporto più alto, le banche potranno quindi dire che hanno un valore di capitale proprio che rispetta le regole di Basilea anche se nella realtà non è esattamente il caso!

**Tabella 2: la ponderazione dei rischi degli attivi bancari**

<b>ATTIVI TOTALI (100)</b>	<b>ATTIVI PONDERATI DAL RISCHIO (40)</b>
Titoli di debito sovrano, valore: <b>30</b>	Con ponderazione->valore <b>0</b>
Titoli imprese e banche (nota AAA-AA), valore: <b>30</b>	Con ponderazione->valore <b>6</b>
Prestiti ad imprese con nota inferiore a BB- , valore: <b>2</b>	Con ponderazione->valore <b>3</b>

<sup>76</sup> Orange M. *Régulation bancaire: la réforme est enterrée*, 16 dicembre 2017, <http://www.cadtm.org/Regulation-bancaire-la-reforme-est-enteree>

<sup>77</sup> Op. Cit 1. Per una trattazione completa dell'argomento vedere capitolo 8 di Toussaint E., *Bancocratie*, éditions Aden 2014

Prestiti alle PMI, valore: 10	Con ponderazione->valore <b>10</b>
Prestiti agli individui, valore: 28	Con ponderazione->valore <b>21</b>
<b>Rapporto (fondi propri/attivi non ponderati)= 4/100=4%</b>	<b>Rapporto (fondi propri/attivi ponderati)= 4/40=10%</b>

Con Basilea 4 non soltanto la pretesa delle grandi banche di avere il proprio calcolo di valutazione dei rischi è rimasta intatta, ma pure la proposta di tassazione sulle transazioni finanziarie è stata rimandata a data da destinarsi, le fusioni bancarie continuano, la necessità di separare le attività bancarie è finita nel dimenticatoio.

A livello europeo come visto nel capitolo 3 la nuova regolamentazione bancaria in materia di fallimenti bancari è in realtà in continuità con gli accordi di Basilea e non ha sostanzialmente contribuito a modificare la rotta.

Di fatti, mentre il **principio del *bail-in* va in sostanza verso la buona direzione, ovvero quella di far pagare la crisi delle banche e a chi le ha provocate (azionisti e obbligazionisti), troppe sono le falle e le eccezioni (derivati, contratti a breve termine, crediti che beneficiano di garanzia) a questa regolamentazione (vedi capitolo 3). Per non parlare del fatto che il ricorso al denaro pubblico non viene escluso qualora si abbia a che fare con “banche sistemiche” in nome della protezione e della stabilità del sistema finanziario nella sua globalità. Noi diremmo noi piuttosto in nome della salute delle banche stesse e dei loro dirigenti.**

Le eccezioni sopra citate illustrano poi bene una questione fondamentale che la legge europea sulla risoluzione delle crisi bancarie non tratta: la radice del problema ovvero i comportamenti illeciti e illegittimi delle banche, la loro impunità, l'interconnessione e la dimensione di queste ultime. E in ultimo le conseguenze sull'economia (in materia di indebitamento pubblico e austerità) dei loro fallimenti e il ricorso ultimo dello Stato (e dunque dei cittadini) per salvarle.

Come fare in modo che se una banca fallisce le altre non rischino di essere trascinate nella china? Come evitare l'intervento dello Stato (anche se in ultima istanza) in caso di bancarotta? E ancora più importante, come fare a fare in modo che i fallimenti bancari non si ripetano?

Di seguito qualche suggerimento utile.

## 5. Le alternative

Sin dal 2009, legislatori, governi e Parlamenti ci ripetono che un cambiamento fondamentale delle circostanze è necessario e che bisogna imporre un freno alle pratiche bancarie perché il fiasco del

2008 non si ripeta. Ma apprendere dai propri errori sembra essere qualcosa a volte impossibile da chiedere. Il solo tentativo di legge che si è fatto a livello europeo per reintrodurre la separazione tra le banche d'affari e commerciali è stato quello della Francia nel 2013. In realtà la Francia ha scelto un approccio più che minimale. La legge di separazione bancaria votata nel 2013 è ben lontana dagli obiettivi annunciati e preserva il modello di banca universale come sviluppatosi nel corso dei tre decenni passati, le banche tuttofare, troppo grandi per fallire.

**Come suggerito da Patrick Saurin e Eric Toussaint, un cambiamento sostanziale di rotta per le banche prevederebbe per esempio<sup>78</sup>:**

1. **La riduzione radicale della taglia delle banche** (in sostanziale contraddizione con le riforme attuate in Italia (e non solo) a partire dalla fine degli anni ottanta come descritto nel primo capitolo) allo scopo di eliminare il rischio del “troppo grande per fallire” delle banche odierne
2. **Una separazione delle banche commerciali e delle banche di affari.** Le prime sarebbero le sole istituzioni a occuparsi della raccolta del risparmio presso il pubblico, all'esercizio del credito, e a poter beneficiare del sostegno economico pubblico. Ogni tipo di cartolarizzazione e speculazione le sarebbe proibita
3. **Il divieto della speculazione, dei prodotti derivati, del trading ad alta frequenza, dello shadow banking** all'origine dell'attuale crisi. Secondo il gruppo di ricerca del CADTM Italia incaricati di rintracciare il legame tra le riforme fiscali e l'aumento del debito pubblico italiano, nel nostro paese la speculazione finanziaria rappresenta nel 2017 467,279 miliardi di euro che corrisponde al 20,6 % del debito pubblico<sup>79</sup>.
4. **Mettere fine al segreto bancario**
5. **Proibire le transazioni con i paradisi fiscali**
6. **Esigere una vera regolamentazione bancaria** (per esempio portando il volume dei fondi propri a un minimo legale del 20%)
7. **Finanziare il debito pubblico attraverso una nuova Banca centrale** (con prestiti a tasso zero per i poteri pubblici).
8. **Creare nuove banche pubbliche (o ripubblicizzare le private) socializzate (garantendo quindi il controllo su queste dei lavoratori, dei sindacati, dei clienti, delle associazioni di settore).**

<sup>78</sup> Toussaint E., Saurin P., *Que faire des banques?*, 20 ottobre 2018, <http://www.cadtm.org/Que-faire-des-banques-16749>

<sup>79</sup> Raimondi P., Lettieri M., De Lellis A., *Audit sul debito pubblico italiano, Le speculazioni finanziarie*, 2018, <http://italia.cadtm.org/wp-content/uploads/2018/10/Speculazioni.pdf>

9. **Un audit dei salvataggi pubblici a favore delle banche.** Tutte queste alternative dovrebbero essere accompagnate o meglio ancora precedute da un audit integrale del debito pubblico italiano a partire dalle spese per i salvataggi pubblici delle banche. Ciò permetterebbe di liberare delle risorse economiche importanti da destinare alla spesa sociale e alle infrastrutture pubbliche.

## Un audit dei salvataggi pubblici e del debito

Ricapitoliamo nella tabella qui sotto i vari salvataggi (abbiamo preso solo i salvataggi pubblici) dall'inizio della crisi del 2007-2008 a oggi. Queste cifre sono basate sul presente studio riassunto nel capitolo 3.

### Saldo salvataggi pubblici (in milioni di euro)

Istituti	Entrate			Uscite		Saldo
	Interessi sui prestiti o azioni	Commissioni sulle garanzie	Rimborsi	Strumenti ibridi	Aiuti di Stato	
Monte dei Paschi	900		4100	4100	5400	<b>-4500</b>
Banco Popolare	86,44		1450	1450 (tremonti)		<b>86,44</b>
Banca Popolare di Milano	42,5		500	500 (tremonti)		<b>42,5</b>
Credito Valtellinese	In corso		200			<b>200</b>
Fondo Atlante 1					413,85 (CDP) +151,22 (poste)*	<b>-565,07</b>
Fondo Atlante 2					413,85 (CDP) +116,3	<b>-530,15</b>

					(poste)*	
Banche venete					4800	<b>-4800</b>
Sga					600	<b>-600</b>
Carige					<b>1300</b>	<b>-1300</b>
Fondo indennizzo risparmiatori					<b>1575</b>	<b>-1575</b>
<b>totale</b>		13,92				<b>13527,36</b>

\* Il capitale offerto da CDP e Poste Vita è da considerare pubblico proporzionalmente al capitale pubblico delle due società. E' stato dunque calcolata la percentuale pubblica della partecipazione finanziaria delle due istituzioni al Fondo Atlante 1-2 proporzionalmente a questo capitale pubblico.

Nel capitolo tre abbiamo analizzato banca per banca i salvataggi bancari pubblici dal 2009 a oggi. La tabella qui sopra riproduce il calcolo del saldo pubblico relativo agli esborsi statali per il salvataggio degli istituti di credito. La crisi delle banche è costata ai contribuenti italiani più di 13, 5 miliardi di euro.

A questo calcolo sono state sottratte le commissioni pagate dalle banche per le garanzie statali (per un totale di 13, 93 milioni di euro). Purtroppo l'unico dato pubblico disponibile è quello aggregato messo a disposizione dal MEF<sup>80</sup>. Gli istituti di credito che beneficiano di garanzie statali (per ora solo Monte dei Paschi e Intesa San Paolo) pagano al ministero dell'Economia una commissione fissa pari allo 0,40% sul valore nominale. In aggiunta alla tariffa fissa si paga una commissione variabile (dallo 0,20% allo 0,40% per i titoli superiori a 12 mesi) che tiene conto del rischio specifico della banca (misurato come spread sui tassi emessi da altre banche e sui titoli dello Stato emessi dai paesi membri dell'Unione Europea).

Abbiamo pure integrato i fondi pubblici che saranno spesi per Carige e il fondo indennizzo ai risparmiatori presente nella legge di bilancio per il 2019. Probabilmente questi due ammontari subiranno delle modifiche. In tal caso ci occuperemo di rettificare quanto scritto.

Sul piano dei dividendi bisogna aggiungere qualche considerazione. L'amministratore delegato di Monte dei Paschi, Marco Morelli, nel corso della conferenza stampa sul piano di ristrutturazione nel

<sup>80</sup> MEF, *Rendiconto del bilancio statale*, maggio 2018, pag. 464 (voce 3330- 02) disponibile su :

[http://www.rgs.mef.gov.it/ Documenti/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/formazione\\_e\\_gestione\\_del\\_bilancio/rendiconto/conto\\_del\\_bilancio\\_e\\_conto\\_del\\_patrimonio/conto\\_del\\_bilancio/2017/conti\\_consuntivi\\_piani\\_gestionali/01\\_entrata\\_-\\_Conto\\_consuntivo\\_per\\_capitoli\\_e\\_articoli\\_2017.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/ Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/conto_del_bilancio_e_conto_del_patrimonio/conto_del_bilancio/2017/conti_consuntivi_piani_gestionali/01_entrata_-_Conto_consuntivo_per_capitoli_e_articoli_2017.pdf)

luglio 2017 ha dichiarato che non è prevista la distribuzione di nessun dividendo (e quindi neanche quelli spettanti allo Stato) fino al termine del periodo di implementazione del piano di risanamento fissato per il 2021, ovvero quando lo Stato uscirà dal capitale della banche<sup>81</sup>. Ciò fa seguito alla decisione della BCE nel 2014 di non distribuire i dividendi per gli azionisti. Per questa ragione **nessun dividendo appare nella nostra tabella del saldo dei salvataggi bancari.**

Molti sacrifici per i cittadini per un pugno di mosche ci vorrebbe da dire, anzi peggio. Poiché i soldi investiti dallo Stato per l'ultima ricapitalizzazione della banca saranno molto probabilmente a perdere: dal 2011 infatti, i ricavi da interessi della banca non fanno altro che scendere, anno dopo anno, contraendosi complessivamente del 67%. Le azioni comprate dallo Stato nel 2017 (i 5,4 miliardi conteggiati nel nostro saldo) oggi valgono circa 1,02 miliardi di euro (una perdita di 4,4 miliardi di euro, ovvero 72 euro a italiano)<sup>82</sup>.

**Questi 13,5 miliardi appesantiscono il nostro debito pubblico** malgrado le dichiarazioni fatte all'epoca del salvataggio di MPS da Gentiloni (magari sotto un'altra voce per un artificio contabile). Ci chiediamo dunque: questi soldi non avrebbero potuto essere spesi altrimenti, per esempio per la spesa sociale, le infrastrutture pubbliche, la cultura ecc?

**La considerazione non cambia molto anche se consideriamo che si tratta (nella maggior parte dei casi) di prestiti:** anche se quest'iniezione di denaro un giorno sarà restituita- come lo è stato per i Monti e i Tremonti bond- ciò non leva nulla al fatto che in una situazione di crisi generalizzata (per altro provocata dallo stesso settore finanziario che si è deciso di salvare) si scelga di destinare dei prestiti al settore bancario piuttosto che alla spesa corrente o a investimenti di lungo termine (con tutti i benefici che queste ultime possono avere per l'economia).

Inoltre, anche se nella situazione italiana i salvataggi pubblici delle banche sono stati meno importanti di quelli destinati alla Grecia (che vive una vera e propria crisi umanitaria a seguito della crisi) o del Belgio o degli Stati uniti dove il conto è stato davvero salato, i poteri pubblici italiani hanno dovuto indebitarsi in maniera considerevole in un paese in cui il debito pubblico è il secondo più elevato d'Europa. E oggi, proprio per far fronte a questo indebitamento, ricevono la pressione dei mercati finanziari e delle autorità europee. Questi ultimi, con la complicità dei dirigenti nazionali, impongono piani di austerità e politiche economiche restrittive al fine di scovare le risorse per il rimborso del debito. Ci sembra che- come abbiamo dimostrato nei capitoli precedenti- di alternative ne esistono, sempre e diverse.

A ciò aggiungiamo un altro elemento di riflessione. **Nonostante la rilevanza di questi interventi pubblici, lo Stato non se ne è servito per- ad esempio- condizionare gli aiuti pubblici a un uso particolare di questi o a imporre una riforma in senso progressista del settore delle banche.**

<sup>81</sup> Lecci E., *Dividendi MPS assolutamente vietati fino a termine aiuti di Stato*, 5 luglio 2017, <https://www.investireoggi.it/finanza-borsa/dividendi-mps-assolutamente-vietati-termini-aiuti-morelli/>

<sup>82</sup> Consultare: <https://www.altroconsumo.it/finanza/investire/azioni/monte-dei-paschi-di-siena>

Come visto, questo non è avvenuto neanche nel caso di Monte dei Paschi per il quale lo Stato italiano oggi è azionista di maggioranza. Tutto ciò aprirà la strada a nuove crisi bancarie, poiché le banche non riconoscono ancora oggi e dopo la crisi del 2007 la portata e la pericolosità di alcune loro azioni (come per esempio i derivati) per l'economia più in generale, troppo focalizzate sui vantaggi a breve termine e la massimizzazione dei loro profitti.

Per di più, l'unica alternativa ai salvataggi pubblici fin'ora applicata, il *bail-in* (la nuova regolamentazione bancaria europea in caso di fallimento bancario) non solo è lontana dalla perfezione ma anche ha messo in difficoltà, come discusso nel capitolo 3, il resto del settore privato bancario e in ultimo, quando la spesa era troppo importante, di nuovo e sempre il settore pubblico.

L'enorme quantità di **garanzie che lo Stato italiano ha predisposto a vantaggio delle banche, non si trovano tra le uscite nel calcolo del saldo degli aiuti alle banche, poiché sono da considerarsi come una promessa di pagamento in caso di non rimborso dei debiti delle banche (e dei loro creditori)**. E' del denaro che non viene speso immediatamente dallo Stato né che viene messo da parte al momento del salvataggio, ma piuttosto di un impegno di futuro pagamento in caso di rinnovata difficoltà per le banche, che sfocerà solo in questo caso in un indebitamento pubblico. Importante dunque comunque considerare questo ulteriore impegno da parte dello Stato.

Oggi come visto la disciplina sugli aiuti di Stato e i salvataggi bancari è cambiata. Questa disciplina, che ha l'ambizione di risolvere i problemi bancari dall'interno, è tutt'altro che perfetta. **Nei fondi Atlante 1 e 2 si sono per esempio nascoste le contribuzioni finanziarie di Cassa depositi e prestiti e di Poste Vita (il ramo assicurativo di Poste italiane), istituzioni principalmente pubbliche**, senza che nessun mass media o autorità europea ne abbia fatto menzione. Troppe poi sono le deroghe presenti nella regolamentazione : i creditori che hanno investito in contratti a breve termine, derivati ecc. non sono obbligati a contribuire al salvataggio, benchè siano coloro che hanno beneficiato dei prodotti più rischiosi. Infine, la nuova Unione bancaria prevede anche la partecipazione del resto settore bancario nazionale al rimborso dei piccoli risparmiatori : un provvedimento che rischia di mettere in difficoltà anche le altre banche con il rischio (anche se non voluto) di contagio della crisi.

Tutti questi elementi ci convincono del fatto che **una discussione pubblica, seria e ben fondata sul costo dei salvataggi bancari e dell'utilizzo degli investimenti pubblici è più che mai urgente**.

Al di là delle pratiche illegali di alcuni dirigenti di banca legate alla non trasparenza delle loro azioni o alle dichiarazioni di falso esaminate nei capitoli precedenti e sulle quali la magistratura ha

in parte iniziato a indagare, resta fondamentale avere questo dibattito pubblico per indagare in che modo i nostri soldi vengono spesi e cosa si possa proporre altrimenti. **Il dibattito dovrebbe farsi a partire dall'analisi e la ricerca di dati e informazioni sulle crisi bancarie e le ripercussioni di quest'ultime sull'economia più in generale. Quest'inchiesta, internazionalmente riconosciuta con il nome di audit, costituisce una prova scientifica e inconfutabile che permetterebbe ai cittadini di rivendicare un annullamento dei debiti illegittimi del proprio territorio** (in questo studio abbiamo parlato dei debiti pubblici accumulati nel corso dei salvataggi bancari, ma l'analisi si può applicare a qualsiasi territorio e a qualsiasi spesa pubblica).

La rete del Comitato per l'annullamento dei debiti illegittimi (CADTM) considera tutti i debiti provenienti dai salvataggi bancari pubblici come illegittimi, ovvero come non spesi nell'interesse generale dunque impropriamente concessi. Questi debiti dovrebbero pertanto essere responsabilità del creditore e come tali non rimborsati. Sebbene non esista una definizione di “debito illegittimo” nel diritto internazionale, questa nozione, prettamente politica, è basata su diversi principi giuridici come: la proibizione dell'abuso, l'equità, la dignità umana, il diritto dei popoli a autodeterminarsi. Ed è già stata utilizzata dai poteri legislativi, esecutivi e giudiziari.

Il governo norvegese per esempio nel 2006 ha deciso, su pressione cittadina, di annullare i crediti di cinque nazioni del Sud. Lo stesso ha fatto il governo ecuadoregno con i propri debiti nel 2007-2008 istituendo una Commissione di audit e scrivendo nella sua Costituzione all'art. 290.5 “I debiti dichiarati come illegittimi da un organismo competente saranno rimessi in causa”<sup>83</sup>.

I principi direttori dell'ONU (paragrafo 44) affermano “ I creditori che negoziano con degli organi dello Stato debitore dovrebbero riconoscere che questi ultimi hanno un obbligo fiduciario di agire nell'interesse superiore del loro mandato, ovvero in quanto Stato rappresentante della propria popolazione”.

Un debito illegittimo si determina a partire da quattro angoli di analisi. Un debito può essere illegittimo :

- rispetto alla destinazione dei fondi: il suo utilizzo non beneficia la popolazione, ma una persona o una minoranza privilegiata
- rispetto alle circostanze del contratto: il rapporto di forza è in favore del creditore, il debitore non è informato o mal informato o non d'accordo
- rispetto ai termini del contratto: che possono essere abusivi oppure applicare dei tassi usurari

---

<sup>83</sup> Toussaint E., *La Constitution équatorienne: un modèle en matière d'endettement public*, 27 dicembre 2010, <http://www.cadtm.org/La-constitution-equatorienne-un>

- rispetto al comportamento dei creditori: conoscenza da parte dei creditori dell'illegittimità del prestito

Ci sembra di poter concludere che nel caso dei salvataggi bancari italiani la prima condizione di illegittimità relativa alla destinazione dei fondi pubblici statali è riempita. Un'analisi completa e integrata del debito pubblico italiano dovrebbe pure indagare gli altri tre aspetti.

E' doveroso in questa sede aggiungere un altro elemento all'analisi. IL CADTM rivendica l'annullamento dei debiti illegittimi certo ma con la clausola che i **piccoli risparmiatori vengano rimborsati totalmente**: i risparmiatori italiani poco hanno a che vedere con le scelte truffaldine delle banche e sarebbe ingiusto far loro pagare per una crisi che non hanno creato.

L'Italia lo sta facendo solo in parte: il rimborso è fatto solo su base volontaria (bisogna inoltrare le domande al Fondo interbancario di Tutela dei Depositi) ed è ancora molto parziale (si parla di rimborso forfettario).

Una soluzione alternativa, in caso di mancata copertura delle perdite, è quella di andare a "cercare i soldi" là dove ce ne sono: per esempio nei patrimoni degli azionisti e dei dirigenti bancari (responsabili del fallimento, è bene ricordarlo), applicando una vera patrimoniale o una tassazione a tutti gli effetti progressiva. Ciò non toglie nulla, come già detto, al fatto che lo Stato e le autorità europee debbano mettere urgentemente un argine alle attività speculative e truffaldine delle banche.

Ci sembra pure importante ribadire che una **moratoria sul pagamento degli interessi sul debito** (che nel 2018 si aggiravano intorno ai 65 miliardi di euro, ma che sono destinati a crescere) è più che urgente in attesa di un audit integrale del debito pubblico allo scopo di indagare sulla sua origine, le ragioni della sua accumulazione e la legittimità di alcune voci di spesa o degli interessi.

In ultimo ci preme dire che siamo consapevoli che la crisi finanziaria di questi anni (la peggiore dagli anni trenta) che si accompagna a un indebitamento pubblico crescente è parte di una crisi più globale dell'attuale fase del capitalismo.

Si dovrebbe più correttamente parlare in realtà di molteplici crisi del capitalismo contemporaneo: economica, ecologica, politica, culturale, della "cura". Questo lavoro spera di apportare un granello di sabbia alla comprensione di un aspetto specifico, sebbene fondamentale, del capitalismo finanziarizzato, quello del ruolo delle banche nelle società moderne. Ma il cambiamento è e sarà responsabilità del movimento sociale nel suo insieme, che speriamo di sensibilizzare alla tematica tramite questo studio. In altre parole crediamo che l'unico cambiamento possibile potrà solo venire

dal basso: per questo motivo riteniamo indispensabile che le rivendicazioni in campo finanziario vengano prese in considerazione (e integrate alle più ampie rivendicazioni di giustizia sociale) dai movimenti sociali, poiché alla base delle nostre condizioni materiali di vita. Nelle parole di Assata Shakur, militante afro-americana del Black Panther Party: “Mai nessuno nel mondo, nella storia, ha ottenuto la libertà facendo appello alla morale di coloro che li opprimevano”. E' arrivato il momento di agire!