



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 46

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul sistema bancario e finanziario**

ESAME DELLA PROPOSTA DI RELAZIONE FINALE

47<sup>a</sup> seduta: martedì 30 gennaio 2018

Presidenza del Presidente CASINI

## I N D I C E

## Esame della proposta di relazione finale

PRESIDENTE, CASINI (AP-CpE-NCD), senatore . . . . .	Pag. 4, 5, 12 e passim
MARINO Mauro Maria (PD), senatore . . . . .	4, 5, 12 e passim
SANGALLI (PD), senatore . . . . .	12
TABACCI (DeS-CD), deputato . . . . .	12
BRUNETTA (FI-PdL), deputato . . . . .	12, 17, 24 e passim
SIBILIA (M5S), deputato . . . . .	22, 23, 24 e passim
ZOGGIA (MDP-LU), deputato . . . . .	24, 30
MIRABELLI (PD), senatore . . . . .	25
CAPEZZONE (Misto-DI), deputato . . . . .	25, 26, 27 e passim
TOSATO (LN-Aut), senatore . . . . .	25, 32
ORFINI (PD), deputato . . . . .	26
PAGLIA (SI-SEL-POS-LU), deputato . . . . .	34

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: ALA (Alleanza Liberal Popolare) – PRI (Partito Repubblicano Italiano): ALA-PRI; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista – Liberi e Uguali: Art.1-MDP-LeU; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI): FL (Id-PL, PLI); Forza Italia-II Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà – Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro: GAL-UDC; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Noi con l'Italia: NcI; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Campo Progressista-Sardegna: Misto-CP-S; Misto-Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: Misto-FdI-AN; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IPi; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Lega per Salvini Premier: Misto-LpSP; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà – Liberi e Uguali: Misto-SI-SEL-LeU.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Partito Democratico: PD; Movimento 5 stelle: M5S; Forza Italia-II Popolo della Libertà-Berlusconi Presidente: FI-PDL; Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista-Liberi e Uguali: MDP-LU; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD-Noi con l'Italia: AP-CPE-NCD-NCI; Lega Nord e Autonomie-Lega dei Popoli-Noi con Salvini: LNA; Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Possibile-Liberi e Uguali: SI-SEL-POS-LU; Noi con l'Italia-Scelta Civica per l'Italia-MAIE: NCI-SCPI-MAIE; Democrazia Solidale-Centro Democratico: DESCD; Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: FDI-AN; Misto: Misto; Misto-Civici e Innovatori-Energie per l'Italia: Misto-CI-EPI; Misto-Direzione Italia: Misto-DI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-UDC-Idea: Misto-UDC-Idea; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIPI; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI)-Liberali per l'Italia (PLI)-Indipendenti: Misto-PSI-PLI-I.*

*I lavori hanno inizio alle ore 12,10.*

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, affrontiamo preliminarmente una questione che va affrontata in termini regolamentari, relativa alla disciplina delle attività dell'archivio successivamente all'approvazione della Relazione finale. Vi prego di prestare attenzione, soprattutto i Capigruppo.

Il regime di pubblicità degli atti depositati presso l'archivio della Commissione resta quello stabilito dalla Commissione medesima, ai sensi della deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti adottata nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi il 5 ottobre 2017, fatte salve le determinazioni da parte delle Commissioni parlamentari d'inchiesta che saranno eventualmente istituite nelle prossime legislature, qualora decidano di acquisire gli atti in questione, ove previsto dalle leggi istitutive delle stesse.

La Commissione raccomanda che l'archivio, in forma cartacea o informatica, sia tenuto a disposizione fino all'avvio della XVIII legislatura.

Successivamente, gli Uffici di segreteria della Commissione, con la collaborazione del personale della Guardia di finanza addetto all'archivio, provvederanno all'espletamento delle operazioni necessarie per il versamento della documentazione in questione all'Archivio storico del Senato della Repubblica, entro tre mesi dalla prima riunione delle nuove Camere. Tale attività dovrà essere svolta nel rispetto del regime dei predetti atti.

I processi verbali delle sedute sono mantenuti segreti.

Per l'attuazione di quanto stabilito nella presente delibera, l'attività della segreteria della Commissione sarà svolta con il supporto del maresciallo aiutante Domenico Cuomo, del maresciallo aiutante Vincenzo Di Rubbo, del maresciallo ordinario Dania Braidotti, militari della Guardia di finanza addetti all'archivio della Commissione.

Come sapete, abbiamo due magistrati in servizio permanente effettivo qui distaccati: uno è il dottor Avenati Bassi, l'altro è il dottor Ruggiero. Il primo, che è qui alla nostra sinistra, per esigenze d'ufficio, ha chiesto di rientrare nei ruoli della magistratura una volta esaurita l'attività della Commissione. Naturalmente credo che nessuno in Commissione abbia qualche elemento negativo per non accogliere questa sua richiesta: dobbiamo ringraziarlo molto, perché ha svolto un'azione appassionata, professionale e seria, è stato a disposizione di tutti i commissari e per questo ringrazierò personalmente, anche con una lettera, il Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura.

Il dottor Ruggiero, che, come sapete, è giunto per così dire in zona Cesarini, è invece disponibile a rimanere ad aiutarci in questa fase di in-

terlocuzione transitoria. Credo sia utile avere un magistrato che ci possa aiutare e anche orientare tra le carte che ancora sono depositate qui, per cui lo ringrazio e per lui varrà il tema a fine legislatura. Naturalmente, questa sarà la proposta che formulerò anche al vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura.

Pertanto, il dottor Ruggiero e tutti gli altri collaboratori esterni restano in carica fino alla data della prima riunione delle nuove Camere, mentre l'incarico di consulente del dottor Avenati Bassi cessa a partire dalla giornata odierna.

Se non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

#### **Esame della proposta di relazione finale**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di relazione finale.

Prima di lasciare la parola al vice presidente Marino, ricordo che, come sapete, il tentativo – esperito con convinzione – di redigere una relazione che non fosse sul modello tradizionale ma guardasse al futuro non ha prodotto le necessarie convergenze. Pertanto, ho incaricato il vice presidente Marino di svolgere e presentare una sua relazione, che vi è stata mandata; un'altra relazione è stata presentata dall'onorevole Brunetta; un'altra è stata presentata dall'onorevole Sibilia e dal suo Gruppo; e l'onorevole Zoggia e il suo Gruppo ne hanno presentata una ulteriore.

Lascio ora la parola al senatore Marino per l'illustrazione della sua relazione; per *par condicio*, se gli altri colleghi intenderanno illustrare le loro, avranno la parola in seguito (mi hanno già fatto segno di volerlo fare) gli onorevoli Brunetta, Sibilia e Zoggia; dopodiché, passeremo al voto.

**MARINO Mauro Maria (PD).** Signor Presidente, cercherò di svolgere un'azione utile per i colleghi, ma allo stesso tempo concisa. Non vorrei rubare troppo tempo per illustrare un documento di circa cinquanta pagine; mi sembra però necessario che ci sia la possibilità d'illustrare il lavoro fatto.

Vorrei muovere una piccolissima premessa, perché nel testo che ho io – che, come ho visto adesso dall'impaginazione, è diverso da quello che è stato distribuito – c'erano tre correzioni da apportare: non sapendo se siano presenti nel testo distribuito, tengo quindi ad evidenziarle.

La prima: a pagina 7 del mio testo, al capoverso che inizia con: «L'Italia si avvia verso la seconda recessione, anche a causa delle politiche di bilancio imposte dalla Comunità europea» – sono errori materiali – va apportata la seguente correzione: sostituire «dalla Comunità europea» con «dall'Unione europea».

La seconda: a pagina 22 del mio testo (siamo al capitolo 6, dedicato all'efficacia dell'attività di vigilanza del sistema bancario e sui mercati), nel capoverso che inizia con: «Nelle vicende che hanno specificamente

coinvolto gli istituti oggetto d'indagine, la Commissione è giunta a ritenere che in tutti e sette i casi le attività di vigilanza sia sul sistema bancario (Banca d'Italia) che sui mercati finanziari (Consob) si siano rivelate inefficaci», il testo esatto è: «non sufficientemente efficaci».

Il terzo punto da correggere, a pagina 30 nel mio testo (si tratta del penultimo capoverso del paragrafo 7.2, «La ricapitalizzazione precauzionale di MPS»), è il seguente: in «è stato rinnovato nell'assemblea del 18 dicembre 2018», è evidente che la data è un errore: si tratta dell'assemblea «del 18 dicembre 2017».

Questo dà il senso di come oltretutto, avendo deciso ciò in Ufficio di Presidenza, abbiamo dovuto verificare che ci fosse almeno una corrispondenza tra i testi che sono stati consegnati e quello che invece era stato scritto.

Fatta questa precisazione, passo ad una velocissima illustrazione.

Dispiace, devo dirlo in premessa, che non siamo riusciti a dare seguito alle indicazioni che erano emerse all'interno dell'Ufficio di Presidenza. Non lo dico con spirito di parte, ma, permettetemi, ancora con un tentativo di veste istituzionale, perché penso che ciò avrebbe dato più forza alla proposta della Commissione. Una proposta della Commissione che, oltretutto, ha visto collaborare tutti in maniera precisa, puntuale e determinata, e mi riferisco a tutti i commissari e molto anche a tutti i consulenti, che ringrazio, perché hanno svolto un ruolo veramente significativo, in linea con l'importanza di ciò che dovevamo affrontare, pur nella ristrettezza del tempo che ci era stato assegnato.

I lavori della relazione partono quindi con qualcosa che ha una valenza prodromica, ossia le indagini conoscitive della Commissione finanze e tesoro del Senato sul sistema bancario del 2015 e del 2016, che abbiamo assunto come atti della Commissione. La prima si era svolta nell'arco del 2015 e aveva individuato tre principali questioni: la separazione/divisione tra l'attività bancaria tradizionale e quella finanziaria; gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema; le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie. La seconda indagine conoscitiva (del gennaio 2016, conclusa nel febbraio 2017), invece, aveva proprio nello specifico una valenza prodromica, sulla base delle determinazioni contenute nella relazione conclusiva, rispetto al lavoro poi svolto in sede di Commissione d'inchiesta. Tant'è vero che venivano individuati come elementi particolari la scarsa redditività delle banche italiane, l'assetto della vigilanza per finalità... (*Brusio*).

PRESIDENTE. Scusate un secondo, non ho capito cosa sta succedendo. Vi prego, c'è un tale rumore!

MARINO Mauro Maria (*PD*). Grazie, Presidente; e il nuovo e più complesso quadro regolamentare di vigilanza europea dell'Unione bancaria.

Naturalmente, in relazione a tutto ciò, era emerso come, pur con riferimento diverso alle singole banche, vi fossero delle problematiche rela-

tive allo svolgimento dell'attività creditizia; vi erano poi il tema degli aumenti di capitale; quello dell'utilizzo esteso di emissioni di obbligazioni subordinate; e, in ultimo, quello della notevole crescita degli NPL, soprattutto, un elemento che allora non ci veniva imputato dalla dimensione europea come uno dei problemi sostanziali e reali del sistema bancario italiano.

A seguito del lavoro svolto, possiamo dire che è stato accertato che si erano già colti, *in nuce*, i problemi veri. Naturalmente, con le potestà assegnate a una Commissione d'inchiesta, è stato possibile approfondire in maniera più precisa e particolareggiata alcune delle intuizioni che si erano già avute, dando continuità a quel lavoro. Proprio alla fine della seconda indagine conoscitiva si era detto che lo strumento della Commissione d'inchiesta avrebbe permesso quell'approfondimento che, infatti, vi è stato.

La conseguenza di ciò è stata, a questo punto, la riscrittura della normativa che istituiva la Commissione d'inchiesta – su cui non mi soffermo oltre – perché questa era basata fondamentalmente sulla *mission* assegnata alla Commissione stessa, vale a dire il contenuto normativo dell'articolo 3. Tale contenuto si riassume in quattro filoni: il primo, gli effetti sul sistema bancario della crisi finanziaria globale; il secondo, la gestione degli istituti bancari che sono rimasti coinvolti in situazioni di crisi; il terzo, l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti; il quarto, l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario.

Questi erano i quattro obiettivi principali, non si è potuto perseguirli tutti con la stessa intensità e lo stesso livello di approfondimento, fondamentalmente a causa del limitato tempo a disposizione, perché si è cercato comunque di seguire le indicazioni che, nel corso del dibattito stesso, nascevano da parte dei commissari.

Si è partiti innanzitutto dandosi un metodo, che si è riflettuto in sede di programmazione dei lavori, decidendo di concentrare l'analisi sulla ricostruzione dei fatti, delle crisi, delle vicende che hanno interessato gli istituti bancari, con un'azione con valenza di approfondimento e con una nota di metodo ben precisa, che è stato un metodo cronologico inverso: partire dall'ultimo intervento dello Stato per risalire, nel combinato disposto di quanto stabilito dal Regolamento e dall'articolo 3 della legge istitutiva, alle fattispecie che hanno riguardato sette banche. Tutto questo, però, adottando uno schema a maglie, che è stato uguale per tutti i casi, che riguardava la ricostruzione della vicenda processuale, la gestione degli istituti, la tutela dei risparmiatori coinvolti e l'attività di vigilanza.

All'interno della relazione – non mi soffermo – troverete gli elenchi di tutte le audizioni, sia nello specifico, sia quelle dei soggetti istituzionali.

Entrando *in medias res*, il primo punto che si è voluto affrontare nella relazione sono gli effetti sul sistema bancario della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano (anche se noi l'abbiamo affrontato per ultimo), perché nello schema dell'articolo 3 della legge istitutiva era la lettera a).

Qui emerge chiaramente – cerco di essere sintetico e di non soffermarmi su particolari non rilevanti rispetto al tipo di approfondimento che vogliamo fare – che ci sono due fasi: la prima, che ha origine nel 2007; la seconda, quella sulle conseguenze dell'aggravamento del debito, che ha inizio nel 2011.

Analizziamo quella del 2007, che prende avvio negli Stati Uniti. Lo facciamo perché evidenziamo come, in realtà, in questa prima fase (2007-2008) la crisi in realtà non coinvolge o al più sfiora le banche europee e soprattutto non riguarda affatto praticamente le banche italiane. Un *ex* Ministro del tesoro aveva detto che questo era successo perché le nostre banche non parlavano inglese; in realtà – questo era già emerso nelle indagini conoscitive – gli strumenti di cui si erano dotate le banche italiane non erano ancora così evoluti da esporle a quei rischi che, invece, si determineranno essere devastanti nel prosieguo della seconda crisi, quando, però, i motivi diventano altri, perché vi è l'attacco al debito sovrano.

L'effetto immediato della crisi finanziaria internazionale che si propaga in Europa è quello di rendere difficile per le banche finanziarsi sui mercati. Non solo, ma, come è emerso bene dalle audizioni, le banche non si fidano più reciprocamente di loro stesse, perché non si sa, non sanno, chi ha in pancia cosa. Ribadisco, le banche italiane erano assolutamente poco esposte, al massimo vi erano quelle che avevano fatto acquisizioni nei Paesi dell'Est, ma per un *de minimis*.

Dal 2009 questa crisi si è evoluta da eminentemente finanziaria a crisi reale, con un impatto diffuso sui sistemi economici e sulla crescita. C'è una piccola ripresa (2009-2010), di breve durata, su cui non mi soffermo; poi arriva il momento forte di crisi, costituito dalle tensioni sui mercati dei titoli di Stato di Grecia, Irlanda e Portogallo; nel 2011 la situazione diventa più complessa e vi è un'aggressione che, partendo dalla Grecia, va in Irlanda, Portogallo, Italia e Spagna, cioè la fascia sud. In questo scenario si vedono evidentemente gli elementi di attacco all'euro e all'Europa in quanto tale.

Abbiamo potuto, pur nella ristrettezza del tempo, approfondire questi aspetti.

Nel frattempo, l'Italia si avvia verso la seconda recessione, che sarà molto più lunga, anche a causa delle politiche di bilancio che vengono imposte dall'Unione europea. Le banche cominciano ad applicare criteri molto stringenti sull'erogazione del credito, un po' perché si devono rifare alla normativa di Basilea, un po' perché la stretta creditizia, che si ripercuote in modo rilevante sulle imprese italiane, scatena un effetto domino. Le imprese italiane, come emerge chiaramente e come ha ben evidenziato il Governatore della Banca d'Italia, sono piccole e soprattutto poco capitalizzate, con un sistema bancocentrico. L'effetto domino, quindi, accelera molto e si va verso una crisi finanziaria reale.

Questo è interessante, perché fa sì che l'Italia sia stato l'ultimo Paese in Europa in ordine di tempo ad affrontare le numerose crisi bancarie, e porta a un approccio diverso.

Il discrimine (ci arriverò dopo) è il 31 luglio 2013, quello della *Banking communication*; mentre si assiste prima ad un intervento pubblico massiccio, in Italia questo non si fa; ma, in un secondo momento, si è costretti a cercare di intervenire sul sistema bancario, quando cambiano le regole del gioco. La *Banking communication*, che diventa il discrimine, fa sì che prima di questo intervento noi abbiamo la Germania che investe 227 miliardi; poi abbiamo il Regno Unito (101 miliardi), l'Irlanda (58 miliardi), l'Austria (33 miliardi), i Paesi Bassi (23 miliardi). Mentre in Italia, paradossalmente, con l'emissione di Tremonti e Monti *bond*, che arrivano a 8 miliardi, lo Stato ci guadagna perfino 100 milioni nella prima parte, che poi diventano 950 milioni, come è emerso dall'audizione del ministro Monti.

Nella seconda fase, invece, cambiano le regole del gioco, oltretutto in una maniera particolare, perché si decide che non deve essere più il cittadino – risparmiatore – contribuente a farsi carico di queste crisi, ma devono essere coloro che hanno interessi diretti nelle banche. È una filosofia che incomincia ad affermarsi nel 2010, viene approfondita nel 2012 e porterà all'adozione della direttiva BRRD nel 2014. Nel frattempo, la raccomandazione della *Banking communication*, però, cambia le norme e questo diventa assolutamente rilevante ai fini degli interventi che dovranno essere fatti in un secondo tempo dal Governo.

Al quinto punto vi è la gestione degli istituti bancari che sono rimasti coinvolti. Sono sette le banche che prendiamo in considerazione: tre popolari, di cui due si trasformano in Spa in funzione della riforma che è collegata con il decreto-legge 24 gennaio 2015, n.3 (Popolare di Vicenza e Veneto Banca); un'altra, l'Etruria, aveva già deciso preventivamente questo tipo di trasformazione; e quattro Spa.

Qual è la massa reale di queste banche? Nel 2007 rappresentavano il 10 per cento del sistema, di cui MPS da sola – allora era la terza banca d'Italia – il 6,5 per cento totale del sistema, le due banche venete l'1,8 per cento e le quattro banche poste in risoluzione l'1,7 per cento.

In tutto questo cambia ancora la prospettiva, perché il 4 novembre del 2014 MPS e le due banche venete, entrando in vigore l'Unione bancaria, entrano nella sfera di controllo della BCE, perché sono banche *significant*. Monte dei Paschi allora rappresentava la terza banca per dimensione totale dell'attivo; le altre sei banche, come avrete visto dai dati che vi ho dato, assolutamente di meno.

Il primo elemento che emerge è che le cause di queste sette crisi sono molto simili e possono essere distinte in due categorie. Le cause primarie, che troviamo in quasi tutti i casi, sono, innanzitutto, debolezze nella *governance* sia a livello di alta *governance* sia a livello di funzioni di controllo; non sempre i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche dispongono dei livelli di competenza tecnica indispensabili per l'esercizio di elevate responsabilità. In secondo luogo, ci sono le situazioni in cui la crisi si sviluppa nell'area crediti, quindi un periodo di intensa crescita, acquisizioni precedenti allo scoppio della crisi aziendale. Quindi un cambio di prospettiva che fa sì che si rivelino sbagliate gran

parte delle previsioni che avevano portato ad assumere decisioni che poi hanno riverberato negativamente i loro effetti sulla banca stessa. Poi naturalmente anche fattori di carattere esterno, quali la lunga e doppia recessione italiana.

C'è solo un caso, quello di MPS, che tra i fattori primari ha una componente che si sviluppa nell'area finanza, che è determinata da una rilevante attività in derivati e di *carry trading* sui titoli di Stato che porta a sua volta ad una crisi di liquidità.

Quasi tutte queste banche sottoposte a controllo sono costrette ad effettuare degli aumenti di capitale e con riferimento a tali aumenti emergono delle criticità significative che danno luogo a procedimenti sanzionatori, amministrativi e talvolta anche penali.

Tali criticità però, pur diverse per come si sviluppano, per come vengono gestite, avevano però come elemento comune tra loro lo scopo di mostrare, quand'anche non raggiunto, il rispetto dei coefficienti patrimoniali imposti dalla normativa. Sono cioè modalità di aggiramento delle regole della vigilanza che divengono, una volta che verranno individuate, cause indotte di aggravamento della crisi delle banche stesse.

Fatto questo quadro generale, molto brevemente, data la tempistica, abbiamo presente un po' tutti come si sono sviluppate le singole crisi. Si parte nella relazione innanzitutto dall'analisi del Monte dei Paschi, perché è certamente la banca che ha avuto la crisi più complessa e più lunga e i cui effetti, di fatto, si riescono a sviluppare e capire compiutamente solo dopo qualche anno. MPS è l'unica tra le sette banche oggetto di indagine la cui crisi si è sviluppata sia nell'area finanza, all'interno della quale sono state poste in essere operazioni complesse di finanza strutturata (oltretutto rivolgendosi a soggetti esterni, quasi non si trovasse un *know how* specifico in Italia per fare operazioni di questo tipo), sia perché il *management* della banca ha posto in essere operazioni irregolari con l'obiettivo di occultare, nel senso di diluire nel tempo, le perdite nell'area finanza mostrando un livello di patrimonializzazione superiore a quello reale, ma in realtà scatenando una serie di conseguenze che, collegandosi con quello che stava capitando a livello globale, hanno prodotto degli effetti devastanti.

C'era una situazione che era già gravemente compromessa ed è stata ulteriormente condizionata dalla lunga recessione. Nelle vicende di MPS bisogna altresì dire che hanno un ruolo negativo le strategie tese al mantenimento del controllo da parte del suo maggior azionista, la Fondazione MPS, ossia quella che è stata definita la maledizione del 51 per cento, che ha finito per svolgere un ruolo significativo.

A questo si collega poi una serie di operazioni che portano l'8 novembre 2007 all'acquisizione del gruppo Antonveneta. Quella era una fase di espansione; erano molte le banche che agivano con questo tipo di approccio. La modalità con cui la banca realizza gli aumenti di capitale necessari per l'operazione porta a fare l'operazione come FRESH e cose che rendono più complessi i dati oggettivi della banca. Tra il 2008 e il 2011 la banca d'Italia conduce dieci ispezioni ed emergono chiaramente

tre aspetti problematici: il primo nell'area crediti, il secondo nell'area finanza, il terzo nella posizione di liquidità i cui saldi sono assai volatili. Sullo specifico, rimando alla relazione. Abbiamo cercato di operare un'analisi piuttosto precisa e puntuale facendo tesoro delle audizioni svolte e di quello che è successo.

Se dovessi riassumere in una battuta, qui è un po' come gli incidenti aerei: non c'è mai una causa per cui un aereo va giù, ma ci sono perlomeno quattro o cinque concause. La somma di queste quattro o cinque concause, che ho cercato di riassumere brevemente, porta al disastro che colpisce la banca; porta a fare le operazioni come FRESH, le indagini sulla società Enigma, l'operazione Alexandria compiuta con la banca Nomura, l'operazione Santorini compiuta con Deutsche Bank. C'è un avviarsi per cercare di nascondere questa mancanza fondamentale di capitali che, alla fine, produce soltanto danni che si assommano l'uno all'altro.

L'attività di vigilanza della CONSOB su MPS ha riguardato tutte le più significative operazioni societarie di finanza strutturata al momento. Tuttavia, la Commissione ha potuto constatare come gli interventi attuati dalla stessa CONSOB non abbiano portato all'individuazione tempestiva di quelle criticità che solo l'autorità giudiziaria ha poi accertato. Lo dimostra il fatto che i procedimenti sanzionatori della CONSOB si sono spessi attivati solo in esito ai risultati delle indagini giudiziarie. Vi è poi un'analisi descrittiva dell'intervento che porta al finanziarsi con i nuovi strumenti finanziari, i cosiddetti Monti *bond*, ma con l'effetto che vi dicevo: essendo tutto ante 2013 lo Stato in realtà non ha un esborso ma anzi ha un guadagno che alla fine arriva a 950 milioni.

Nel frattempo, nel 2014 interviene una nuova problematica, con l'avvio del *Single supervisory mechanism* (SSM) e del *Comprehensive assessment*, nelle due parti sia dell'*Asset quality review* sia dello *stress test*. Questa è la prima fase, che fa emergere alcune criticità significative. Poi nel 2016 arriva il secondo esercizio di *stress test*; si cerca, per venire incontro alle osservazioni fatte dalla vigilanza, di lanciare il «Progetto Charles» che viene autorizzato dalla BCE, e qui bisogna dire che però il rallentamento operato dal livello europeo è stato significativo e non è stato molto, molto utile. E si è aperta quindi, alla fine, la strada della ricapitalizzazione da parte dello Stato.

Cerco di essere più sintetico. Circa le quattro banche, la crisi parte nel 2008-2009 e vengono poste in risoluzione nel 2015. Nei quattro – cinque anni precedenti il commissariamento la Banca d'Italia conduce diciotto ispezioni. Erano banche piccole e di minori dimensioni, per cui le manifestazioni della crisi sono stati più riconducibili a quelli delle classiche crisi bancarie. Su questo non dico nulla di più di quanto è stato detto nella bella audizione del presidente Nicastro. È quindi una fattispecie diversa, che ha meno a che vedere con le cause prime della crisi finanziaria internazionale.

Diciamo che Banca d'Italia ha rilevato, in occasione di accertamenti ispettivi, come anche in questi casi la *governance* sarebbe risultata forte-

mente inadeguata in tutte le sue articolazioni. E poi c'era il problema forte della scadente qualità del credito.

Per quanto riguarda la CONSOB, la sua attività ha riguardato numerose emissioni di titoli azionari e obbligazionari subordinati. In tutti i casi, comunque CONSOB ha precisato di avere proceduto all'approvazione dei vari prospetti, anche in merito all'informativa ricevuta da Bankitalia nell'ambito della collaborazione *ex lege*. Su questo rapporto poi arriveremo alla fine nella parte che riguarda le proposte.

Come dicevo, l'area crediti è il fulcro della crisi, perché c'è un'effettiva crescita di prestiti negli anni precedenti lo scoppio della crisi finanziaria. C'è un'eccessiva concentrazione dei rischi in alcuni settori, *in primis* quello immobiliare. Terza cosa, ci sono i debordi dai limiti regolamentari interni e i profili di anomalia di alcuni imprenditori. Quarto, la scarsa attenzione alle garanzie e il mancato aggiornamento su perizie degli immobili.

Analizziamo le singole fattispecie, anche – anzi, soprattutto – alla luce di quello che i pubblici ministeri ci hanno detto su Banca Carife, Banca delle Marche, CariChieti e Banca Etruria.

L'ultimo blocco riguarda le due banche venete. Le cause della manifestazione della crisi di queste due banche possono considerarsi, di fatto, gemelle. Qui le maggiori criticità riguardano: primo, le forti carenze della *governance*; secondo, le modalità di erogazione del credito deboli; terzo, le problematiche relative alla valutazione del prezzo delle azioni (questo è uno degli elementi molto, molto complesso); quarto, l'emersione di pratiche scorrette di ricapitalizzazione, nonché di gestione del fondo azioni proprie attraverso le cosiddette operazioni «bacciate». Questo emerge dal fatto che tra il 2007 e il 2011 le banche crescono molto di più del sistema. In quei primi anni Veneto Banca attua una sostenuta politica di acquisizione di altre banche a carattere locale. Ciò avviene però in tempo di vacche grasse. Quando poi arrivano le vacche magre, la banca naturalmente si trova con meno risorse a disposizione. Le prime criticità forti emergono già negli anni che vanno dal 2011 al 2013. Poi, il primo *vulnus*, rispetto a cui non si può negare cosa sia successo, appare nel 2014, quando gli *stress test* fanno emergere uno *shortfall* patrimoniale a cui tutte e due le banche cercano di porre rimedio con aumenti di capitale che però – tardivamente accertato – risultano solo in parte compatibili con il patrimonio per effetto delle operazioni «bacciate» cui ho fatto riferimento prima. In Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca sono determinanti due aspetti specifici: la determinazione del prezzo delle azioni e le operazioni «bacciate», che finiscono per influenzare fortemente tutte le operazioni di aumento di capitale.

Dopo di che, facciamo un'analisi significativa del primo intervento fatto dal Fondo Atlante per poi arrivare alla fine di questa vicenda, su cui tornerò velocemente più avanti.

PRESIDENTE. Mi scusi, senatore Marino, non voglio interromperla, ma ho ricevuto dall'onorevole Tabacci la richiesta di fissare l'orario del voto.

SANGALLI (PD). L'onorevole Tabacci ha ragione.

PRESIDENTE. D'accordo, ma ho bisogno della collaborazione di tutti per fissare l'orario di voto.

TABACCI (DeS-CD). Spiego semplicemente il motivo della mia richiesta. Le relazioni mi sono state trasmesse mentre ero in volo. Posso collaborare e ascolto il senatore Marino, ma dobbiamo fissare un orario per il voto.

Probabilmente prima delle ore 15 non siamo in grado di votare.

BRUNETTA (FI-PdL). Dobbiamo però contingentare i tempi degli interventi.

PRESIDENTE. Certo, sta però ora parlando il relatore di maggioranza, che comunque sta terminando.

Propongo di fissare il voto alle ore 14,30.

Non facendosi obiezioni, così rimane stabilito.

Prego, senatore Marino.

MARINO Mauro Maria (PD). Signor Presidente, sono assolutamente disponibile ad accorciare la relazione se la Commissione lo chiede. Siamo cercando di operare la sintesi di un lavoro complesso (ricordo che la relazione è di 50 pagine). Ad ogni modo, sarò più sintetico.

Passo all'efficacia dell'attività di vigilanza sul sistema bancario. Naturalmente questo è stato uno degli elementi principe dell'approfondimento che abbiamo cercato di sviluppare come Commissione. A questo punto, non entro più nel merito specifico. Dico soltanto che si cerca di individuare, alla luce dell'analisi dell'articolo 5 del TUF, la sintesi necessaria fra la dualità di obiettivi che vengono perseguiti dalle due distinte autorità di vigilanza. Naturalmente questa sintesi non può che trovare un punto di equilibrio nell'obbligo di collaborazione reciproca. Da questo punto di vista, analizziamo poi il comma 5 dell'articolo 5 già specificato, l'articolo 7 e l'articolo 7-bis. Questo non può essere vissuto autonomamente, ma deve essere posto in relazione anche a tutta la partita che riguarda la normativa europea, perché si sono evidenziate delle incongruenze che molte volte sono giustificate anche da diverse *mission* ma che poi hanno finito per ribaltarsi negativamente nei confronti dell'azione svolta a favore dei risparmiatori. Quindi, penso che sia nostro compito precipuo quello di un approfondimento adeguato su aspetti di questo tipo, che ci permetta, nella fase finale, di arrivare ad avanzare delle proposte che mi auguro possano essere assolutamente condivise.

Se, dunque, l'attività di vigilanza è risultata lenta, bisogna interrogarsi su come rendere più efficaci e coercitive le indicazioni che la vigilanza indirizza alle banche, al fine di evitare, laddove possibile, il permanere di situazioni di criticità che rischiano di minare la sana e prudente gestione e il nuovo funzionamento della banca.

A questo punto, riconduco a un concetto tutta la parte riguardante l'analisi delle tre diverse soluzioni adottate per la crisi delle banche. Ci siamo trovati ad affrontare le crisi di sette banche che sono riconducibili all'applicazione di tre schemi diversi. Tutto questo è entrato nell'alveo della filosofia che contraddistingueva la direttiva BRRD e, quindi, aveva come spauracchio terminale l'applicazione del *bail in*. Si sono riuscite a creare le condizioni perché il *bail in* non venisse assolutamente mai applicato in un rapporto paritario, con la schiena dritta, con l'Unione europea e, contemporaneamente, in una fase di transizione complessa che comportava il recepimento di norme che hanno cambiato le regole del gioco mentre questo era in corso. Pertanto, nel caso specifico delle quattro banche si è arrivati all'applicazione del *burden sharing*, dove – in questa sede lo si è evidenziato molto bene soprattutto nel corso dell'audizione del Presidente del Fondo interbancario di tutela dei depositi – non c'è stata quella collaborazione da parte di DG Competition e delle autorità europee che – anche lì – ci hanno sospeso nel tentativo, che si stava facendo, di porre rimedio a quanto stava capitando con l'intervento da parte delle stesse banche (cioè i privati che intervenivano sui privati). La controdeduzione fatta, rispetto a cui è stata avanzata anche una contestazione che ha portato davanti alla Corte di giustizia, è che non importava se i soldi fossero pubblici o privati (in questi casi erano privati, perché erano le banche che andavano a finanziare la crisi determinata da altre banche). Il fondo era stato creato con una norma di diritto pubblico e, quindi, importava non la provenienza dei fondi, ma il tipo delle norme. Queste esplicitazioni arriveranno dalla Vestager oltretutto a febbraio, cioè quattro mesi dopo rispetto a quando ciò è successo. Nonostante questo, si è riusciti ad applicare delle norme punitive in modo che impattassero il meno possibile nei confronti dei risparmiatori. Si è riusciti ad adottare anche strumenti di ristoro che non erano previsti dalla dimensione europea, con una trattativa che è stata condotta nello specifico dal Governo, ma che ha visto svolgere un ruolo importante dal Fondo interbancario di tutela dei depositi.

Cosa diversa è stata – naturalmente – la ricapitalizzazione precauzionale applicata su MPS, a fronte di *stress test* con esito negativo, che nasce dall'applicazione diretta dell'articolo 32 della direttiva BRRD, anche in questo caso con una possibilità di intervento *a posteriori* da parte del Tesoro (perché si sa che la ricapitalizzazione da parte del Tesoro deve essere temporanea e ceduta entro l'arco temporale di riferimento, che è un piano di cinque anni). Pertanto, l'esito finale di tale intervento pubblico è strettamente legato agli esiti del piano di ristrutturazione e al conseguente valore delle azioni.

Sulle banche venete, c'è una terza fattispecie completamente diversa. Sappiamo che il Fondo Atlante, che era nato per lanciare il mercato degli

NPL in Italia, in realtà poi esaurisce gran parte delle risorse che erano state conferite per fare un salvataggio, quindi applicando una fattispecie diversa, che poi si rivela – lo abbiamo evidenziato – non sufficiente anche a causa di forti responsabilità dell'Unione europea, perché su temi come questi le risposte devono essere date in termini assolutamente brevi. Aver procrastinato l'indicazione della strada da seguire ha avuto degli effetti veramente negativi sul tentativo di intervento che riguardava le due banche venete.

Finita questa parte, c'è la parte che riguarda l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza ai fini della prevenzione. Su questo, proprio per il principio del volo d'uccello, dico che abbiamo analizzato il contesto nuovo che si viene a determinare con Mifid 2 e si avanzano anche delle proposte, perché bisogna valutare, ad esempio, se dotare la Banca d'Italia degli stessi poteri previsti per la CONSOB dagli articoli 187-*opties* e 187-*decies* del TUF, cioè riallineare la potestà di intervento dando più poteri che permettano, anche alla luce di considerazioni che farò dopo, un intervento più utile e più proficuo e l'utilizzo di strumenti più incisivi.

Ci sono tutta una serie di considerazioni sulla nuova disciplina della *governance* bancaria nel contesto della *Capital requirements directive* (CRD4); c'è un'analisi dei criteri per il *fit and proper* per quello che dovrà riguardare una valutazione degli esponenti aziendali prendendo in considerazione una serie di criteri simili. Vengono avanzate delle proposte che abbiamo ritenuto valide e che sono emerse alla luce dei documenti che ci sono stati indicati. Naturalmente tutto questo troverà una sua completezza quando il quadro normativo sarà completo e verrà emanata la modifica dell'articolo 26 del Testo unico bancario, per la quale si attende un apposito decreto del Ministro dell'economia che speriamo possa venire nel più breve tempo possibile.

Alla fine di tutto questo, che era la parte più specifica, si voleva dare un elemento integrativo del lavoro che si era pensato di fare in Ufficio di Presidenza, che invece era tutto volto a guardare le proposte che riguardano il futuro, su cui purtroppo non siamo riusciti a trovare un accordo. Il primo tema è quello della vigilanza e l'obiettivo è quello di garantire costanti ed efficaci scambi di informazioni tra le autorità di vigilanza nazionali e quindi quello che aiuta nel recepimento della Mifid 2, e ci sono una serie di esempi su quello che deve essere passato, perché non è che introducendo l'automatismo per cui si deve passare tutto si risolva il problema, perché avendo accesso a tutto si rischia di non avere accesso assolutamente a niente, a causa del cosiddetto effetto alluvionale che viene illustrato nella relazione. Una soluzione semplice sembra quella di riformare le disposizioni di cui agli articoli 4 e 5 del TUF, prevedendo l'obbligo per ciascuna autorità di trasmettere tempestivamente non tutto, ma i verbali integrali delle ispezioni dell'altra autorità interessata allegando una comunicazione sintetica delle prescrizioni comunicate alla banca ispezionata, che dovrebbe comparire nel prospetto, segnalando altresì, per seri

motivi di tutela della stabilità, che vi siano profili che non debbano essere pubblicizzati, quindi una più intensa collaborazione tra le due autorità alla luce di maggiori poteri e di una selezionata trasmissione di dati anche sulla base di un principio di responsabilità.

Il secondo punto è l'attribuzione di maggiori poteri investigativi alla Banca d'Italia, che penso sia assolutamente utile. Al terzo punto, i maggiori limiti alla possibilità di essere assunti o di avere incarichi presso gli enti di vigilanza, quindi il tema delle «porte girevoli» e del *pantouflage*, che abbiamo cercato di sviluppare in maniera specifica e puntuale e sul quale non vi tedio, visto che dobbiamo essere rapidi.

Il quarto punto è il superamento del vigente modello ibrido di vigilanza (settoriale e per finalità) e il passaggio al modello per finalità, con analisi di quello che è il modello *twin peak* e la presentazione di una serie di proposte specifiche e puntuali.

Il quinto punto è il rafforzamento del disegno istituzionale, della collaborazione tra autorità di vigilanza e dell'efficacia della loro azione nel contesto europeo, in un rapporto biunivoco dare-avere con l'Europa.

Finita questa parte, abbiamo analizzato anche, recependo sempre il contenuto dell'articolo 3, tutta la parte che riguarda la *governance* bancaria, quindi, come dicevo prima, la pronta emanazione del decreto MEF sulla modifica dell'articolo 26 del TUB; l'introduzione di regole più stringenti per l'innalzamento delle competenze dei *board* e per la verifica del funzionamento dei *board*; una analisi sul ruolo degli amministratori indipendenti, che deve essere rafforzato; e poi il perseguimento di un maggiore rigore in tema di conflitto di interessi. Questo è evidentemente un passaggio nodale, perché sarebbe opportuno valutare se non sia più efficace, anche ai fini della riduzione dei conflitti di interesse, che per l'emanazione dei crediti ci siano proposte precise in capo al responsabile dell'area crediti che poi vengano valutate *a posteriori* dal consiglio di amministrazione, perché abbiamo visto che ciò permetterebbe di evitare l'assommarsi di una serie di interessi che porta ad un conflitto di interessi che si è rivelato devastante, soprattutto in alcune fattispecie bancarie.

Venendo al rafforzamento della *governance* nel caso delle banche in crisi, abbiamo affrontato come terzo blocco, di cui vi cito solo il titolo, la questione dei crediti deteriorati, perché è emersa come una questione assolutamente importante in una fase di transizione come questa. Abbiamo creato le occasioni per avere dei *benchmark* e soprattutto perché si crei un mercato significativo degli NPL in Italia, attraverso il monitoraggio degli effetti del decreto-legge n.83 del 2015 e la creazione di un organismo pubblico di gestione delle attività deteriorate (*bad bank*) almeno a livello nazionale, sulla base di un *framework* europeo. Ci sono tutta una serie di riferimenti che ci fanno pensare a quello che l'Europa non ci ha fatto fare in passato e a quello che potremmo fare noi.

C'è una parte, che vi risparmio e di cui vi cito solo il titolo, che è la riforma del diritto penale dell'economia, articolata nella definizione dei luoghi di commissione dei reati di aggioaggio al fine di determinarne la competenza per territorio (questo nasce fundamentalmente dall'audi-

zione dei procuratori; alcune di esse sono state veramente molto utili); la previsione di un più stringente collegamento tra il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa e il procedimento penale per i fatti sanzionati con il cosiddetto «doppio binario»; la creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato anche in assenza di declaratoria di insolvenza (ognuno di questi punti è sviluppato con dovizia di particolari) e, da ultimo, la creazione di una nuova fattispecie penale che sanziona l'induzione, da parte dell'istituto di credito, del soggetto finanziato ad acquistare strumenti finanziari dell'istituto stesso e la procedibilità d'ufficio per i reati di infedeltà patrimoniale e corruzione privata – che è uno degli elementi che erano emersi in maniera significativa, se ricordate, nell'audizione dei procuratori – se commessi in seno ad istituti bancari o a società quotate o con azionariato diffuso.

L'ultimo tema è quello della creazione di procure distrettuali per i rapporti finanziari e di una procura nazionale che operi per il coordinamento.

Finita questa parte, chiudiamo con la tutela del risparmio, tema che mi sembra particolarmente significativo. Non vedo più il presidente Tabacci, con cui abbiamo fatto anche tesoro del lavoro che era stato svolto nella nostra Commissione al Senato e nella sua Commissione per la semplificazione. Il primo punto è la semplificazione dei prospetti informativi, un tema molto caro al senatore Molinari. Il secondo è l'attribuzione a CONSOB di maggiore potere regolamentare su questionari della profilatura e della valutazione di adeguatezza prevista dalla MiFid, nonché di determinazione di limiti al taglio minimo per gli strumenti finanziari rischiosi. Il terzo punto è l'attuazione del terzo pilastro dell'Unione bancaria europea, in un rapporto complesso di diritti e di doveri che devono essere ugualmente distribuiti fra noi e l'Europa. Il quarto punto è l'analisi, nei termini che abbiamo scritto, sulla separazione tra attività bancaria e attività finanziaria, anche in relazione a tutto il lavoro che è stato fatto a livello europeo e la sospensione momentanea di giudizio operato dall'Europa stessa.

Infine, significativa è l'adozione di misure di promozione dell'educazione finanziaria.

Ho terminato. Ho dovuto essere, in maniera estremamente sintetica, portatore di istanze che volevano rappresentare un lavoro nel quale c'è stata collaborazione da parte di tutti, lo vedo sia nei contributi dati dalla maggioranza sia in quelli dati dalla minoranza, perché penso che comunque il portato di questa Commissione debba essere quello di creare le condizioni perché non si verifichino più cose sbagliate che hanno portato danni per i risparmiatori nel passato, ma perché contemporaneamente ci sia un indirizzo chiaro al legislatore che verrà dopo di noi sulla scorta dell'esperienza che abbiamo fatto, per interventi precisi e puntuali, ma soprattutto concreti. La ringrazio, signor Presidente.

PRESIDENTE. Grazie a lei per il lavoro molto importante che ha svolto e anche per l'illustrazione che chiaramente è stata sintetica, ma era doverosa, meno di così si sarebbe fatto fatica.

Prego, presidente Brunetta.

BRUNETTA (*FI-PdL*). Presidente Casini, io non utilizzerò i 41 minuti e 39 secondi del collega Marino (sto leggendo il *timing* sul suo cellulare) anche perché giustamente lui è relatore di maggioranza e io sono semplicemente un relatore di minoranza. Ritenevo però utile spiegare alcune condizioni a contorno, in maniera molto sintetica.

Intanto la relazione che espongo è sottoscritta dal Gruppo di Forza Italia, dalla Lega Nord – Autonomie nella persona del senatore Tosato, dal Gruppo di Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale nella persona della presidente Giorgia Meloni, dal senatore Andrea Augello a nome della Federazione della Libertà, Idea – Popolo e Libertà, PLI, dall'onorevole Enrico Zanetti di Noi con l'Italia – Scelta Civica per l'Italia – MAIE e dalla senatrice Raffaella Bellot per Noi con l'Italia.

In questa relazione ho sintetizzato non solo le riflessioni che avevamo fatto in questa sede, ma anche e soprattutto le sensibilità e le proposte di tutti i Gruppi summenzionati che sono firmatari di questa relazione e che, in particolar modo, si troveranno nella parte propositiva finale di questa relazione che è di circa 157 pagine.

Premessa: questa Commissione parlamentare d'inchiesta è stata chiesta per la prima volta dal sottoscritto, in sede di legge di bilancio, due anni e mezzo fa. Si era data questa necessità, che poi è stata seguita anche da altri esponenti di altri partiti; ricordo l'allora presidente del Consiglio Renzi. Questa necessità si rendeva improcrastinabile proprio perché il nostro Paese, già da allora, veniva scosso da crisi bancarie cui il Governo non sapeva dare o dava risposte contraddittorie, farraginose, incoerenti e soprattutto che provocavano grande allarme sociale.

Purtroppo questa Commissione parlamentare d'inchiesta non prese vita da allora ma passarono quasi due anni di inutili discussioni, dibattiti, rallentamenti, che ovviamente sono da attribuire alla maggioranza, non certamente all'opposizione che l'aveva chiesto. Ci furono insabbiamenti, addirittura tendenze a trasformare questa Commissione parlamentare d'inchiesta, o meglio la richiesta della Commissione parlamentare d'inchiesta, in una Commissione d'indagine, finché, nei tempi che voi conoscete, c'è stata una accelerazione che però non ha potuto consentire dei lavori di questa Commissione sufficienti per indagare su tutti gli obiettivi che questa Commissione si è data nel suo testo di legge. Noi abbiamo avuto sostanzialmente ottobre, novembre e un pezzo di dicembre: due mesi e mezzo di lavoro.

Devo dire, con mia grande soddisfazione (e di questo devo ringraziare il presidente Casini e tutti i colleghi come il vice presidente Mario Mauro), abbiamo lavorato in maniera straordinaria, supportati dai funzionari e da tutti i colleghi. Questa è una delle mie esperienze politiche più rilevanti, che ho vissuto senza saltare un minuto, senza saltare una seduta,

avendo anche altre responsabilità nel mio Gruppo parlamentare, proprio perché davamo rilievo e importanza a questo tipo di indagine. Perché? Per l'allarme sociale che il nostro Paese sta vivendo, quanto meno da quell'estate – autunno del 2011, quando fu investito da una grande crisi finanziaria, da una grande speculazione, che poi, come abbiamo avuto modo di vedere e verificare, non è stata casuale, ma ha avuto origini chiaramente, specificatamente speculative, e cito il caso di Deutsche Bank con quello che ne è conseguito.

Da allora in poi è stato un susseguirsi di eventi: pensiamo alle tematiche dello *spread*, pensiamo alle crisi di Governo che ne sono susseguite, ma pensiamo soprattutto alla crisi e all'impatto della crisi economica e finanziaria, dopo quell'estate – autunno 2011, sul nostro sistema bancario (perché poi questo era l'oggetto della nostra analisi e indagine), sulla nostra economia e sul nostro sistema bancario. L'impovertimento delle nostre banche, che avevano in pancia un'enorme quantità di titoli che vedevano aumentare i rendimenti e diminuire il loro valore, la necessità di ricapitalizzazione e, con la necessità di ricapitalizzazione delle banche, il drenaggio di risorse economico-finanziarie nei confronti del sistema e quindi il *credit crunch*, vale a dire la mancanza di credito per il sistema delle imprese. Quindi, dalla speculazione finanziaria alla crisi del debito sovrano, allo *spread*, al collasso di fatto in termini di valore della capitalizzazione delle banche, al *credit crunch*, alla crisi economica del nostro sistema, vale a dire le nostre imprese non avevano più ossigeno, non avevano più credito e da lì l'ulteriore aggravarsi della crisi economica. Se non si parte da questo *incipit* non si capisce tutto quello che è successo.

Ovviamente, rispetto a tutto quello che è successo, l'ha detto – e concordo con questo – il collega Marino, non c'è un'unica spiegazione per tante tipologie perché una cosa è Monte Paschi, una grande, grande Banca che è stata di fatto distrutta, portata al fallimento dalla gestione folle di una fondazione connessa, guidata da una politica che ha un colore, il colore rosso del PC, PDS, DS, che l'ha condotta al fallimento, che poteva e doveva essere forse il terzo polo bancario italiano e per questo ha tentato le strade più spericolate e in realtà è arrivata al fallimento con i soliti costi da attribuire ai contribuenti, agli azionisti e ai risparmiatori, con delle responsabilità ben precise dal punto di vista del *management* e della cultura fortemente frammista di politica clientelare che ha sempre guidato questa banca.

Altre situazioni diverse per le altre banche che sono entrate in crisi: Etruria, i conflitti di interesse di Etruria... scusate, per non dimenticare Monte Paschi, non dimentichiamo la morte di David Rossi che è una macchia nella nostra storia di questi anni su cui dovrà essere fatta luce. Etruria: i conflitti di interessi, cattivo *management*, l'*insider trading* che abbiamo visto e vissuto in questa Commissione con la presenza di capitalisti, imprenditori dal gran nome ma dalla piccola morale. La vicenda delle banche venete: *management* assolutamente inadeguato, assolutamente coperto di conflitti di interesse dentro un sistema, quello delle popolari, che andava certamente riformato e che ha portato al collasso di gioielli

bancari come quelli veneti, espressione, tra l'altro, di un territorio assolutamente straordinario e dinamico e che hanno portato, anche in questo caso, a costi nei confronti dei contribuenti, nei confronti dei risparmiatori e degli investitori. Per poi parlare di altre realtà come quella di Ferrara, di banca Marche, situazioni sempre diverse ma sempre riconducibili alla cattiva gestione, al cattivo *management*, all'assenza di controlli interni, (ne abbiamo parlato: dove è l'*audit* interno di queste banche? Cosa ha fatto?) ma anche controlli esterni, la vigilanza. Queste le abbiamo viste, abbiamo visto le «porte girevoli», abbiamo visto i consulenti, gli accademici captati come avrebbe detto l'amico Tabacci, comprati dal sistema.

Abbiamo visto, all'interno di tutto questo, l'incapacità da parte del Governo, dei Governi che dal 2012-2013 ne sono stati investiti, di gestire questa ondata di crisi che – ci è stato detto – ha avuto dimensioni inferiori a quelle di altri Paesi, ma è stata gestita con affanno, angoscia ed impreparazione, anche nei rapporti tra le nostre gerarchie burocratiche e ministeriali nei confronti dell'Europa. Impreparazione, incapacità dei Ministri, del Ministro, dei suoi *grand commis* – alcuni dei quali abbiamo visto e potuto «apprezzare» – che evidentemente non erano adeguati al duro confronto europeo.

Abbiamo visto le risposte del Governo in termini di ristoro dei truffati: confusione, trattamenti differenziati e, anche in questo caso, incapacità di distinguere le responsabilità. Quindi responsabilità dei Governi, del Governo, incapacità, anche tecnocratica, da parte del Ministero competente, vigilanza non sempre efficace ed efficiente; anche quest'ultima l'abbiamo vista con grande chiarezza. Il tutto con l'amarezza totale di vedere il nostro Paese additato come il vagone più lento o più pericoloso all'interno della crisi sistemica europea, quando la sua crisi non era più grave delle altre, di quella degli altri Paesi, ma che certamente è stata affrontata peggio dai Governi e dalle tecnocratie.

Vaso di coccio in mezzo a tanti vasi di ferro, come abbiamo potuto vedere nella vicenda dei derivati del Tesoro, in cui abbiamo visto e sentito cose allucinanti. Cose allucinanti. Il nostro Paese, zeppo di strumenti finanziari pericolosi sottoscritti a livello ministeriale senza che ne sapessero nulla né i direttori generali – parlo del Tesoro – né i Ministri, con conseguenze spaventose dal punto di vista dei rischi. La mancanza di strutture di *risk management* all'interno del Tesoro, una gestione casalinga di strutture e di strumenti finanziari che in altre parti del mondo o nelle banche che dovevano essere nostri *partner* occupano centinaia e centinaia di tecnici, tecnocrati e specialisti, a fronte delle nostre poche decine di funzionari. L'abbiamo toccato con mano. Abbiamo toccato con mano il conflitto d'interessi dei cosiddetti specialisti del Tesoro; venti grandi banche che svolgevano tante parti in commedia. Quella di nostri concessionari, di nostri *partner* che avevano una serie di diritti, di vantaggi nell'essere specialisti, nell'aver accesso alle informazioni e alle nostre aste e che, nel frattempo, speculavano contro il nostro debito sovrano. L'abbiamo visto, toccato con mano, dimostrato. Basti pensare agli atti del processo di Trani. Abbiamo visto che questi specialisti non erano esenti o lontani dall'essere

presenti nella struttura azionaria delle società di *rating*, quelle stesse società di *rating* che producevano o amplificavano i segnali della nostra crisi, da cui nasceva poi lo scattare o meno di clausole – sempre nei suddetti derivati – che portavano a pagare senza colpo ferire, sull'unghia, 3 miliardi in quell'inverno 2011-2012, come clausola sanzionatoria per aver assicurato male i rischi, in uno *swap* di tassi d'interesse, come previsto dagli stessi derivati. Non sappiamo ancora quanti derivati ci siano nella pancia del bilancio italiano, del Tesoro, che hanno ancora queste pericolosità, talchè si può tranquillamente dire che i bilanci che il Parlamento approva tutti gli anni sono a rischio, sono quasi falsi, perché non tengono conto di questi rischi. E abbiamo visto l'ineffabilità delle testimonianze di chi tranquillamente diceva «ma noi agivamo sul mercato, nel contempo eravamo anche *partner* nella gestione del debito sovrano con il Tesoro». Abbiamo visto anche – ed è questa forse la cosa che mi ha turbato di più – che non è stata posta nessuna azione di freno, di rallentamento, di verifica giudiziaria, della clausola su Morgan Stanley, perché un'opposizione giudiziaria all'applicazione di quella clausola che, a detta di molti, era stata apposta in maniera illegale, avrebbe dato un segnale ai mercati tale da portare l'Italia in una condizione di collasso. Quindi paga e stai zitto, anche se magari potresti aver ragione, perché se non stai zitto, se non lo fai e apri una verifica giudiziaria della clausola – a detta di molti, della Corte dei conti, apposta contro la legge – subirai delle conseguenze; quasi un'estorsione. Abbiamo sentito tutto questo detto dal presidente Monti e sancito addirittura da una sentenza del tribunale dei Ministri che assolveva il presidente Monti spiegando che aveva fatto bene a pagare sull'unghia in ragione del fatto che non pagare e aprire con gli strumenti previsti del contenzioso e dell'Avvocatura dello Stato rispetto a quella clausola avrebbe nociuto alla credibilità del Paese; è da assolvere quindi il presidente Monti, perché in quel momento era l'unica strada da percorrere.

Questo è il vaso di coccio in mezzo ai tanti vasi di ferro. Rispetto a queste vicende, se poi pensiamo a Etruria, alle banche venete, alle «bacciate», a queste devianze di Provincia, vediamo le distanze incommensurabili, laddove il marcio parte dalla testa, la debolezza e la fragilità partono dalla testa e poi si diramano via via. Abbiamo avuto il grande dubbio che la crisi che ha investito le sette banche le abbia investite quasi per caso o per una concomitanza di fattori negativi, personali, manageriali, ma che il sistema nella sua totalità, forse, non era esente dall'aver le stesse devianze, magari per caso o meglio nascoste. Non sappiamo ancora, quindi, quanto il sistema sia sano o se la crisi fosse solo di quelle sette banche.

Concludo qui la disamina valutativa analitica. Dico solo che tutto questo è scritto nella proposta di relazione firmata da Forza Italia, Fratelli d'Italia, Lega Nord, Noi con l'Italia e Scelta Civica, che – oltre ai loro contributi specifici alla proposta, che poi è fallita, riferita alla relazione del presidente Casini – hanno contribuito al capitolo finale – che trovate al capitolo 10 della relazione – sulle proposte migliorative del sistema

bancario e finanziario, secondo la Commissione. Ovviamente in tale capitolo si evidenziano le nostre richieste: da quella della prosecuzione di questa Commissione parlamentare di inchiesta anche nella prossima legislatura, nel prossimo Parlamento, alla richiesta di una procura nazionale per i reati economico-finanziari; dall'istituzione di un'agenzia di *rating* europea – quanto ne avremmo bisogno! – per rompere i conflitti d'interesse che purtroppo abbiamo visto e subito alla separazione delle banche commerciali dalle banche d'affari; dalla prevenzione dei conflitti di interesse e del meccanismo delle «porte girevoli» all'introduzione di uno statuto speciale per gli specialisti in titoli di Stato; dal potenziamento dello *staff* del Tesoro alla circolazione immediata e integrale delle risultanze ispettive tra le autorità di vigilanza.

Concludendo, credo che abbiamo fatto un pezzo del lavoro che dovevamo fare e che la legge istitutiva ci invitava a fare. Ancorché questo pezzo debba essere poi sanzionato da un voto, al di là della politica che poi vota, credo che la verità non stia da una parte sola. Credo che da alcune delle cose sagge dette dal vice presidente Marino potremo trarre un'utile indicazione. Penso che si potrà trarre un'utile indicazione dalle cose dette in questa relazione, ma anche nelle relazioni proposte dagli altri colleghi. Non penso che la lotta politica debba spingersi fino al punto di dire che la verità sta dalla parte di chi ha più voti *pro tempore*, perché, molto probabilmente, tra un mese i voti *pro tempore* saranno spostati da un altro lato. Penso che il prossimo Parlamento debba trarre giovamento da tutte le relazioni – a partire da quella di maggioranza, ma anche da quelle che adesso sono di minoranza e che magari tra un mese saranno di maggioranza – e che la Commissione parlamentare d'inchiesta possa riprendere a lavorare, proprio partendo dalle quattro o cinque relazioni che saranno prodotte oggi e che considero tutte sullo stesso piano, né da demonizzare né da beatificare, perché sono tutte frutto della stessa buona fede e della stessa correttezza che noi 40 membri della Commissione abbiamo avuto nel lavorare in questi mesi. Per questo motivo ho chiesto al presidente Casini, comunque vada la votazione, di dare rilievo e dignità a tutte le relazioni con la loro pubblicazione, allegandole alla relazione che sarà approvata, proprio perché questo lavoro non vada disperso.

Un'ultima considerazione: occorre ristorare i truffati, le famiglie e le imprese ingannate e occorre trasparenza sugli imbrogliatori e su chi ha approfittato delle crisi, sui *management* e su chi ha fatto sparire i propri beni e li ha intestati ad altri per non pagare nulla in seguito alle malefatte compiute. Occorre ristorare i truffati – questo sarà compito del prossimo Governo e del prossimo Parlamento – e occorre trasparenza su chi da questa crisi ha tratto ingiusti vantaggi. I 600.000 euro di *insider trading*, di cui abbiamo avuto notizia *per tabulas* in questa Commissione, sono una cifra rilevante, ma risibile rispetto a quanto abbiamo appurato qui e segno di un degrado morale assolutamente inaccettabile. Quindi c'è l'impegno, da parte mia, da parte nostra, da parte di tutti i sottoscrittori della presente

relazione, a continuare nella prossima legislatura, con il prossimo Parlamento, l'ottimo lavoro fatto da tutti noi.

Signor presidente Casini, politica e istituzioni sono due facce della stessa medaglia – mi riferisco all'introduzione del suo nobile tentativo – e quindi non si può separare il ruolo istituzionale dal ruolo politico. Questa è la politica con la «P» maiuscola, quella volta cioè a dare risposte ai cittadini: risposte di verità e risposte di responsabilità. Grazie, signor presidente Casini, grazie collega Marino, grazie a tutti voi.

PRESIDENTE. Anch'io colgo l'occasione per ringraziare i Vice Presidenti della Commissione. Ringrazio il vice presidente Brunetta, con cui abbiamo avuto anche aspre discussioni, ma, per quanto mi riguarda, caro Presidente, la mia stima dopo questa esperienza assieme è solo rafforzata. Naturalmente il mio ringraziamento va anche al vice presidente Marino, che ha una competenza veramente invidiabile su questa materia, come si è visto dall'illustrazione della relazione.

Onorevole Sibilìa, a lei la parola; anche a lei vanno i ringraziamenti, perché, essendo stato aspro, mi ha consentito di sbagliare di meno, seguendo i suoi consigli puntualmente.

SIBILIA (M5S). Pensi che cosa avrebbe potuto fare altrimenti! (*Ilarità*).

Signor Presidente, pongo una questione di trasparenza: credo che quello che ci stiamo dicendo, in fase di illustrazione e dichiarazione di voto, non sia fruibile dalla stampa. Quindi vorrei attendere che ci sia il segnale.

PRESIDENTE. Come per tutte le Commissioni, c'è il Resoconto stenografico.

SIBILIA (M5S). Chiedo che venga dato accesso alle persone che vogliono seguire, giù in sala stampa.

PRESIDENTE. Abbiamo seguito un metro per le prime due relazioni, adesso non è che lo cambiamo. C'è comunque l'accesso pubblico a tutti gli atti.

SIBILIA (M5S). Signor Presidente, non sapevo di questo metro. Le faccio una richiesta in questo momento: le chiedo di rendere pubblica la seduta. L'ho saputo ora; se l'avessi saputo due dichiarazioni fa, lo avrei detto due dichiarazioni fa. Per una questione di pubblicità dei lavori, che abbiamo sempre garantito, chiedo che la mia richiesta venga accolta.

PRESIDENTE. Onorevole Sibilìa, sono decisioni che si prendono all'inizio della seduta, perché c'è una *par condicio* tra le persone che hanno già parlato e illustrato le relazioni e quelle che lo faranno dopo: hanno già parlato il senatore Marino e l'onorevole Brunetta. Abbiamo seguito un cri-

terio e la trasparenza sarà assicurata dagli atti, come in ogni Commissione. La sua richiesta è dunque irricevibile da parte mia.

SIBILIA (*M5S*). Signor Presidente, in tutte le nostre audizioni, di tutti nostri auditi, lo abbiamo sempre assicurato...

PRESIDENTE. Erano audizioni: ne ha spiegato la ragione.

SIBILIA (*M5S*). ... senza alcuna richiesta formale.

PRESIDENTE. Erano audizioni. Mi è stata fatta richiesta nelle audizioni, se non sbaglio dal senatore del suo Gruppo, Girotto, che mi ha detto, all'inizio delle audizioni, che per tutte le audizioni mi avrebbe fatto questa richiesta. Io l'ho concesso per tutte le audizioni e ho proclamato la formula di rito all'inizio di ogni seduta di audizione. Questa non è un'audizione e vale il criterio che vale per le Commissioni.

SIBILIA (*M5S*). Presidente, mi sta dicendo che per un vizio procedurale non vogliamo far ascoltare alla gente le dichiarazioni di voto sulla relazione.

PRESIDENTE. Scusi, ma non è un vizio procedurale. Sto solo cercando di far sì che il criterio con cui viene trattato lei sia uguale a quello con cui sono stati trattati i Vice Presidenti che sono intervenuti prima di lei.

SIBILIA (*M5S*). Non voglio fare un torto a nessuno dei firmatari delle relazioni precedentemente illustrate. Non c'è alcun problema: l'ho saputo adesso, ma se me lo avessero detto due interventi fa, all'inizio della seduta, lo avrei chiesto all'inizio della seduta della Commissione. Qual è il problema?

PRESIDENTE. Scusi, onorevole Sibilia, non c'è nessun problema, infatti è un problema inutile. Noi abbiamo seguito dei criteri: quando abbiamo approvato il Regolamento e svolto normali sedute, abbiamo proceduto sempre così; quando abbiamo dato luogo alle audizioni, abbiamo fatto diversamente. Adesso abbiamo cominciato...

SIBILIA (*M5S*). Presidente, capirà che lo davo per scontato, perché, come sta dicendo lei, lo abbiamo sempre fatto.

PRESIDENTE. Ho capito, ma se lei sbaglia non è che posso risponderne io.

SIBILIA (*M5S*). No, ha sbagliato lei, perché ha detto che in tutte le sedute la pubblicità dei lavori era assicurata e quindi in questa avrebbe dovuto essere assicurata ugualmente; anzi, maggiormente, perché a chiusura dei lavori. Ma stiamo scherzando?

BRUNETTA (*FI-PdL*). Vorrei fare una proposta.

SIBILIA (*M5S*). Sto ancora parlando, presidente Brunetta.

BRUNETTA (*FI-PdL*). Scusi, avevo chiesto la parola al Presidente.

PRESIDENTE. Se voi siete d'accordo, io non ho problemi.

SIBILIA (*M5S*). Appunto, è quello che sto dicendo.

PRESIDENTE. Se i colleghi a metà della seduta della Commissione vogliono cambiare la modalità di pubblicità dei lavori, rendendo in tal modo pubblica la sua dichiarazione, ma non quelle svolte prima, per me non è un problema.

SIBILIA (*M5S*). Io sarei per renderle pubbliche tutte, ma semplicemente avanzo la richiesta ora.

PRESIDENTE. Lei deve parlare sulla relazione, però sta sollevando un problema pregiudiziale; sull'ordine dei lavori do la parola all'onorevole Brunetta.

BRUNETTA (*FI-PdL*). Signor Presidente, non mi ero accorto – colpa mia – del regime di pubblicità diverso; non avevo capito – come ho saputo anche il collega Marino – che il regime di pubblicità tramite il circuito audiovisivo non ci fosse.

Il collega Marino ha parlato per quarantadue minuti e nessuno – tranne noi, fortunati – l'ha sentito; io ho parlato forse per dieci minuti e nessuno mi ha sentito (*ilarità*): poco male. Siccome però credo che questo nuoccia alla qualità e al valore delle cose che proponiamo, chiedo a lei, signor Presidente, e ai funzionari della Commissione, se c'è una registrazione audio tanto dell'intervento di Marino quanto di quello di Brunetta.

PRESIDENTE. Non stiamo parlando del Resoconto stenografico, che c'è, ma della registrazione audio.

BRUNETTA (*FI-PdL*). Si potrebbe fare una cosa.

PRESIDENTE. Ho capito quello che vuol fare, ma lo faccia più tardi.

BRUNETTA (*FI-PdL*). Mi faccia finire, signor Presidente: a questo punto, non cambia assolutamente nulla – almeno per me e penso neanche per il collega Marino – se si può aprire il circuito audiovisivo, per una pubblicità dei lavori tramite comunicazione diretta, e mandare in onda gli interventi di Marino e Brunetta dopo, in coda.

ZOGGIA (*MDP-LU*). Sono d'accordo.

BRUNETTA (*FI-PdL*). Questa è la mia proposta: se la registrazione c'è e se l'onorevole Sibilia chiede – e sono d'accordo – che sia data pubblicità al suo intervento – e a tutti gli altri, naturalmente – si possono mandare in onda in ordine inverso gli interventi di Brunetta e Marino; non cambia assolutamente niente.

MIRABELLI (*PD*). Non si possono rendere pubblici dopo!

MARINO Mauro Maria (*PD*). Premetto che, per colpa mia, non ho fatto attenzione a cos'ha detto il Presidente inizialmente, perché stavo pensando alla relazione, altrimenti avrei capito che non eravamo in diretta.

Detto ciò, se abbiamo iniziato in un modo, continuiamo nello stesso modo e viene affidato tutto al Resoconto stenografico. Infatti, non ci vuole molto a cogliere che a questo punto, se non si è trasmesso niente prima, l'attenzione è sulla trasmissione che inizia: con rispetto parlando, la mia relazione e quella dell'onorevole Brunetta chi se le ascolta? Lo dico per una questione di trasparenza e di equità.

CAPEZZONE (*Misto-DI*). C'è una soluzione che mi sembra abbastanza elementare. Come nella tragedia greca c'è l'unità di tempo, di spazio e azione, si faccia la trasmissione integrale, nell'ordine esatto, in differita.

PRESIDENTE. Esatto, l'unica cosa che possiamo fare è proprio questa.

CAPEZZONE (*Misto-DI*). Questo era il primo punto, rispondente alla regola più semplice del buonsenso.

In secondo luogo, se ci fosse anche un autocontenimento degli interventi che mancano, credo sarebbe buona cosa che il Presidente utilizzasse il tempo residuo equamente diviso tra i parlamentari che si iscriveranno per brevi dichiarazioni di voto.

TOSATO (*LN-Aut*). Equamente diviso, signor Presidente!

PRESIDENTE. L'unica cosa coerente, a mio avviso, se me lo consente l'onorevole Sibilia, è la proposta fatta adesso dall'onorevole Capezzone: gli Uffici della Commissione prendono contatto con i responsabili della sala regia e, se c'è il materiale audiovisivo, si mette in onda in differita sui canali della Camera a partire dall'orario di chiusura della Commissione (che sarà intorno alle 15). Ecco l'unica cosa che possiamo fare.

SIBILIA (*M5S*). Faccio una richiesta formale a questa Commissione di accedere ora al circuito chiuso.

CAPEZZONE (*Misto-DI*). Signor Presidente, ho anche chiesto la possibilità che i parlamentari, anche in modo brevissimo, magari per un minuto, possano fare una dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Su quello siamo d'accordo, ma è un altro discorso.

ORFINI (*PD*). Volevo dire al collega Sibilìa, chiedendogli di ritirare questa richiesta, che c'è un fatto abbastanza evidente. Neanche io me n'ero accorto, la colpa è di tutti, ci siamo distratti; adesso, in effetti, anche a me stanno arrivando dal piano inferiore le segnalazioni delle agenzie e dei giornalisti. Abbiamo già svolto però due importanti relazioni, che non sono andate e non andranno sulle agenzie di stampa e sui giornali.

È del tutto evidente che se apriremo la trasmissione a metà seduta, come chiede l'onorevole Sibilìa, avremmo un'asimmetria e un vantaggio oggettivo in quello che esce da qui e sarebbe un po' scorretto anche solo chiedere di poter giovare di un tale vantaggio. Siccome l'onorevole Sibilìa non è mai stato scorretto, gli chiedo di non fare una richiesta del genere nella fase finale del lavoro di questa Commissione. Altrimenti, ci troveremmo nel paradosso di dover chiedere – cosa che penso qui nessuno voglia – al senatore Marino e all'onorevole Brunetta di replicare le loro relazioni e di ricominciare daccapo, cosa che mi apparirebbe folle.

Penso che la soluzione proposta dall'onorevole Capezzone possa essere accolta da tutti e invito il collega Sibilìa a ragionare su questo.

SIBILIA (*M5S*). La proposta del deputato Capezzone purtroppo non è accolta al cento per cento, perché abbiamo dei «se» e dei «ma»; siccome con i «se» e con i «ma» non si va da nessuna parte, c'è una richiesta formale, perché per noi è fondamentale avere questo criterio di trasparenza. Non voglio dare né vantaggi né svantaggi a nessuno, di cui godere o meno; a me non interessa questo. Siccome ho dato per scontata all'inizio della Commissione l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, visto che non soltanto durante le audizioni, ma anche durante la discussione del Regolamento abbiamo sempre assicurato la pubblicità dei lavori tramite tale modalità, vorrei che questa fosse assicurata ugualmente ora. Se così non è, si tratta di una decisione che dev'essere presa con un voto in Commissione, a fronte di una richiesta formale.

PRESIDENTE. Premesso che lei era stato disattento e che si è svolto tutto con estrema chiarezza, lei pretende che adesso si cambino le regole.

SIBILIA (*M5S*). Questa è una sua valutazione.

PRESIDENTE. Sì, è solamente una mia valutazione, ma sono un membro della Commissione anch'io.

SIBILIA (*M5S*). È una scorrettezza finale del Presidente, le faccio i miei complimenti per la sua parzialità. Lei è parziale e lo è sempre stato.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta avanzata dall'onorevole Sibilia, tendente ad attivare l'impianto audiovisivo a circuito chiuso a lavori avviati.

**Non è approvata.**

Metto ai voti la proposta avanzata dall'onorevole Capezzone, tendente a trasmettere in differita, se possibile, l'intera seduta, alla sua conclusione.

**È approvata.**

CAPEZZONE (*Misto-DI*). Signor Presidente, le ricordo la possibilità di effettuare le dichiarazioni di voto.

PRESIDENTE. Le davo per scontate. Onorevole Sibilia, a lei la parola.

SIBILIA (*M5S*). Signor Presidente, siamo una Commissione in ritardo, ritardataria, che agisce di fretta e quindi produce risultati che sono la conseguenza di tale fretta. Una fretta colpevole, perché prima si è fatto tutto, si sono messi in ginocchio un sistema bancario e finanziario, i risparmiatori e le loro 500.000 famiglie, che si sono viste depredate i propri risparmi all'interno dei propri conti e delle proprie finanze; e poi, ci si è chiesti: «Ma abbiamo sbagliato da qualche parte? C'è stato qualche errore? Qualcuno è responsabile di quello che è accaduto in questi anni nel sistema bancario e finanziario italiano?».

Una Commissione richiesta nel 2013 dal Gruppo parlamentare che ho l'onore di rappresentare oggi e che è stata attivata a sei mesi dalla chiusura della legislatura. Oggi siamo in regime di Camere sciolte e stiamo discutendo le relazioni finali. Questo dà la dimensione dell'attenzione che si è data a questo problema: zero. Zero. Disattenzione colpevole di uno Stato che dovrebbe rappresentare i cittadini, ma che, invece, è stato occupato da chi questi cittadini non li rappresenta e fa interessi di altri.

Infatti, l'efficacia nel sistema bancario e finanziario nazionale si basa su un caposaldo, uno soltanto: la fiducia. La fiducia tradita attraverso atti governativi ufficiali, decreti capestro, che ci hanno portato alla situazione attuale. Una fiducia che si è persa tra lo Stato e i cittadini, tra i cittadini e le banche, tra le banche e chi le vigila, tra chi le vigila e chi poi dovrebbe garantire la giustizia di questo sistema.

Si perde questa fiducia nel momento in cui un Ministro della Repubblica, Maria Elena Boschi, decide deliberatamente di mentire sulle sue attività a difesa esclusiva della banca del padre, dove il padre ha fatto carriera e di cui il padre è vice presidente. Si perde la fiducia quando il Presidente del Consiglio assicura ad un suo finanziatore, alla tessera n. 1 del suo stesso partito, delle informazioni privilegiate. In qualsiasi altro Paese un Primo Ministro che assicuri a un editore, a un finanziatore, chiamatelo

come volete, il signor De Benedetti (diamogli un nome e cognome), quello che si vanta di poter dare – cito testualmente – del «cazzone» al Primo Ministro, è un sistema che ha smembrato la fiducia tra le persone.

Di qui, pertanto, il nostro ruolo in questa Commissione frettolosa, che ha dovuto lavorare forse più per giustificare; e a mio modo di vedere, le relazioni che sono state presentate – visto che la mia è anche una dichiarazione di voto su tutte le relazioni, su cui esprimeremo voto contrario, ad eccezione di quella che abbiamo presentato noi – sono tese a giustificare delle mancanze gravi. Ma, attenzione (e questo noi lo abbiamo premesso e specificato bene): non esiste al mondo che passi il messaggio che questa Commissione ha tratto le conclusioni che le crisi bancarie e finanziarie del nostro Paese siano avvenute per mancanza di legislazione adeguata oppure per agenti esterni non ben identificati. Guai se passasse questo messaggio.

Certo, questi sono fattori che rientrano, *ad adiuvandum* e *ad addendum*, in tutte queste crisi. Sicuramente una parte di esse viene toccata da questi fattori, ma soprattutto la mancanza di responsabilità degli attori sopra citati: il Governo, gli organi istituzionali, le vigilanze e i banchieri, ai quali è affidato un compito importantissimo che, nel nostro Paese, è ancora più importante, dal momento che molti di questi banchieri detengono le quote del principale istituto di vigilanza. Siccome abbiamo capito che questo è un palese conflitto di interessi, che ha influito gravemente sull'operato della vigilanza bancaria, è un qualcosa che noi chiediamo di rivedere. Un riacquisto delle quote di Banca d'Italia da parte del Ministero è urgente, perché questo sistema è un'anomalia solo italiana. O meglio: è un'anomalia che purtroppo non trova riscontro in altri sistemi solidi. Avessimo avuto un sistema solido, questo problema noi non lo avremmo neanche posto; ma il sistema bancario italiano non è solido.

Si è persa la fiducia verso il sistema bancario quando, nel gennaio del 2015, il Presidente del Consiglio, attraverso la televisione di Stato nazionale, andava a dire: compratevi le azioni di una banca come MPS, Monte dei Paschi di Siena. Il Presidente del Consiglio che diventa promotore finanziario: ma dove lo avete mai visto? In quale altro Paese del mondo avete mai visto una cosa del genere?

Dove ritroviamo questi fatti all'interno delle relazioni? Nessuna riporta quello che è accaduto. Nessuna riporta le risposte evasive date dal Ministero dell'economia e delle finanze sui soldi buttati dalla finestra per tentare disperatamente di regalarli a una banca, a banchieri come quelli che hanno gestito Monte dei Paschi, per aver fatto operazioni talmente spericolate a danno dei cittadini, per aver contabilizzato derivati come titoli di Stato, fatto accertato e conosciuto dalla vigilanza. Ma la gente che ha sottoscritto quegli aumenti di capitale, resi possibili e accettati dalla CONSOB che li ha fatti emanare, con chi se la deve prendere, cari signori? Dove sta scritto questo nelle relazioni che dobbiamo votare? Dove sono le responsabilità, che è ciò che doveva emergere da questa Commissione?

Non siamo qui a fare i legislatori; i legislatori li facciamo nel Parlamento. Perché, se a tutte quelle belle parole che vengono scritte e a qual-

che interessante proposta che viene scritta nelle reazioni ci avete creduto sul serio, l'avreste già fatto, perché avete avuto l'opportunità in questi anni di lavorarci sopra. Invece è stato sempre fatto un lavoro in ritardo, che purtroppo è stato fatto sempre a valle di una valanga, che ha distrutto di tutto: dalla fiducia nel sistema bancario, ai risparmiatori, alle piccole e medie imprese. Ma come andate oggi a parlare a queste piccole e medie imprese, dopo che sono state devastate dal disastro realizzato all'interno del sistema bancario?

Ma i cinque miliardi regalati a Intesa Sanpaolo per prendere e comprare due banche come Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza, quando sappiamo che le imprese, se vanno in banca, non riescono a recuperare nemmeno un euro perché si vedono richiedere garanzie incredibili, come li spieghiamo al Paese? Come spieghiamo al Paese che si sono usati due pesi e due misure, in base a quello che abbiamo scoperto nella nostra Commissione, da parte della vigilanza su una banca invece che sull'altra? Come spieghiamo al Paese che non c'è una terzietà in questi meccanismi? Anzi, se di terzietà si tratta, è ancora più grave: sono errori. Dovuti a cosa? Alle procedure? Mancano le procedure? Vogliamo parlare dell'articolo 4 del TUF? Vogliamo parlare del fatto che questi due organi di vigilanza dovrebbero parlare automaticamente tra di loro e non dovremmo scrivere noi come e in che modalità? E poi nelle relazioni leggiamo che vi è un flusso di carte esagerato, per questo non si può fare. Vogliamo parlare dell'articolo 26 del TUF? Parliamone, parliamo dell'attuazione dell'articolo 26. Parliamo di chi è stato nominato a gestire, come commissario liquidatore, la crisi delle banche venete: Fabrizio Viola, uno dei responsabili, riconosciuto dallo Stato, del disastro di Monte dei Paschi, uno che ha contabilizzato in maniera falsa il bilancio della seconda banca del Paese, oggi diventata... non so a che posto sia. Queste stesse persone vengono premiate. E vogliamo dirci che ci sono profili etici e morali che possono essere salvaguardati o auspichiamo – come ho letto nella relazione di sintesi – che il Ministero dell'economia e delle finanze emani decreti attuativi dell'articolo 26 del TUF? Ma come si fa? Se due mesi fa, anzi meno, un mese fa, sono stati nominati gli organi del collegio sindacale di Monte dei Paschi di Siena e ci hanno messo Paolo Salvadori, che è rinviato a giudizio per manipolazione e falso in bilancio, ma di che parliamo?

Come vogliamo cambiare, con quali proposte? Qual è la statura delle proposte, se non si vuole neanche garantire un fondo per il *misselling*, se non si vuole garantire un fondo per i risparmiatori che sono stati truffati? L'ho sentito dire dai membri della maggioranza di questo Paese e di questo Parlamento (o meglio, di quella che fino a poco tempo fa era maggioranza), che hanno detto espressamente che i risparmiatori sono stati truffati. Ma chi li ha truffati? Chi? E chi è che ha dato seguito a dei decreti che hanno sentenziato la truffa? Ma guardiamoci bene tutti negli occhi: abbiamo ascoltato dieci ore e più di audizione di un signore, il governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, che tutti i parlamentari hanno di fatto sfiduciato presentando quelle mozioni parlamentari il 17 ottobre

2017. Che facciamo, lanciamo la pietra e nascondiamo la mano? E non mi sembra che, durante l'audizione che abbiamo avuto, ci siano stati dei cenni di autocritica. Gli è stato chiesto: Governatore, dove sono stati commessi gli errori dalla Vigilanza? In che modo possiamo recuperare? E le risposte spesso sono state: non c'è stato nessun errore. E con chi dobbiamo prendercela allora? Il Governo non è responsabile; il conflitto dell'ex ministro Boschi non compare in tante di queste relazioni. Che succede? Perché?

Noi crediamo che la credibilità delle forze politiche di questo Paese purtroppo si sia infranta proprio oggi, definitivamente, perché oggi era il momento di dire: abbiamo commesso degli sbagli, ce ne prendiamo la responsabilità e lo sottoscriviamo. Non è stato così. La verità si è infranta negli interessi particolari di chi deve giustificare cadute del Governo passate, commissariamenti tecnici; e di chi, dall'altro lato, deve chiaramente far cancellare la memoria dell'esistenza di un conflitto d'interesse diretto tra Governo e banca.

Guardate che oggi questo le persone lo hanno capito fuori di qui (al di là se c'è o non c'è la seduta trasparente ascoltabile dai cittadini). Ma la verità è che, qualsiasi cosa sia scritta qui dentro, la gente leggerà le firme di chi le ha messe sotto e si farà due conti, e dirà: chi di questi poteva fare e non ha fatto? Io credo che la risposta ognuno di voi già la conosce ed è per questo che noi non possiamo che votare favorevolmente soltanto la relazione che abbiamo prodotto e che presentiamo oggi.

ZOGGIA (*MDP-LU*). Signor Presidente, ringrazio lei, l'Ufficio di Presidenza e tutti i colleghi perché, nonostante una posizione finale differente, mi pare di poter affermare con cognizione di causa, anche interpretando il pensiero degli altri due colleghi del Gruppo Liberi e Uguali, che comunque è una crescita, nel senso che abbiamo saputo, visto, analizzato ed esplorato delle strade che non erano almeno a me conosciute e che possono consentire al futuro Parlamento, molto probabilmente al di là del fatto se verrà o meno approvata un'unica relazione, un lavoro preparatorio molto importante.

Io mi limiterò a dire molto succintamente i punti che compongono la nostra relazione senza entrare nel merito per economia di tempo. Solo una premessa. Credo che, prima di fare affermazioni di un certo tipo, come ho sentito fare pochi secondi fa, bisognerebbe almeno aver letto le relazioni, perché questo «voi» continuo francamente mi crea qualche disturbo. Quindi si abbia almeno la bontà di leggere le relazioni presentate e poi ognuno esprimerà il giudizio. Io non mi permetto di dare giudizi sulle relazioni che non ho letto perché non le conosco, non ne sono a conoscenza.

Noi partiamo dall'analizzare le cause che, secondo noi, hanno prodotto questa situazione per quanto riguarda il sistema bancario italiano, per poi passare a un'analisi molto dettagliata per quanto riguarda la situazione delle quattro banche che hanno avuto sostanzialmente il salvataggio pubblico. Al terzo capitolo affrontiamo il tema Boschi, Banca Etruria e *insider trading*, ma voglio premettere che, pur essendo un capitolo che

ha un suo sviluppo anche molto importante, non riteniamo centrale questa questione rispetto alla crisi delle banche, nel senso che ci interessa più rilevare come il Governo o comunque alcuni Ministri hanno lavorato in maniera molto forte su un unico istituto bancario mentre dal nostro punto di vista era più utile mettere un'attenzione al sistema complessivo.

Il quarto punto riguarda le banche venete. Il quinto l'assegnazione a Intesa delle banche venete, cioè le modalità con cui sostanzialmente Banca Intesa è entrata nel sistema delle banche venete, che secondo noi lascia più di qualche perplessità. Il sesto capitolo riguarda il caso Monte dei Paschi di Siena. Il settimo le responsabilità della CONSOB.

Su questo punto, come ho già sottolineato diverse volte – ed è forse questo il punto che maggiormente ci allontana dal lavoro della maggioranza o comunque quello che aveva prodotto il presidente Casini –, abbiamo rilevato un continuo tentativo di mettere sullo stesso piano le responsabilità degli istituti di vigilanza. Anzi, direi che all'inizio in modo particolare il Partito Democratico ha tentato di dire che c'erano maggiori responsabilità da parte di Bankitalia. Ovviamente questa mia convinzione nasce anche da alcuni atti parlamentari che non sono collegati a questa Commissione. Ma quando viaggia una mozione di sfiducia riguardante il Governatore, è evidente che il collegamento viene molto semplice. Alla luce dei fatti, delle audizioni e delle carte prodotte, secondo noi questo non è verificato; anzi, viene verificata una responsabilità molto più forte, vorrei dire centrale, da parte della CONSOB. L'audizione di qualche giorno fa del nuovo Presidente della CONSOB presso le Commissioni finanze di Camera e Senato ha comunque segnalato la volontà di una modalità diversa di gestione di questo istituto di vigilanza. Poi verificheremo nei fatti. Quindi la gestione di questi ultimi anni ci è sembrata e ci sembra troppo personalistica, e questa cosa molto probabilmente ha creato dei problemi o dei mancati controlli.

Un capitolo riguarda anche la vigilanza della Banca d'Italia. Il nono capitolo, il penultimo, riguarda il problema dei derivati, che abbiamo secondo me toccato, ma non con la giusta e dovuta profondità. L'ultimo capitolo, come tutte le relazioni, riguarda le proposte per il futuro. Qui c'è forse un punto di divergenza profonda dalla relazione è che stata prodotta dalla maggioranza: noi non pensiamo che serva una superprocura per quanto riguarda la questione delle banche, nel senso che in un Paese normale l'attività bancaria non può essere collegata ad altre attività che hanno bisogno di procure speciali (mafia o cose di questo tipo). Tuttavia, con gli strumenti che abbiamo a disposizione, forse era possibile agire in maniera diversa.

Poi nelle proposte ci sono punti precisi per quanto riguarda la questione delle «porte girevoli» e quella dei prospetti informativi. Anche qui non ci è piaciuta come è stata gestita la questione dei prospetti informativi: in molte crisi che abbiamo rilevato, le risposte sono state evasive; anzi, in alcune crisi addirittura questi prospetti non c'erano proprio.

Questo è il frutto di un lavoro che mi auguro possa essere utile per il futuro Parlamento. Ovviamente noi voteremo la nostra relazione; non ci

esprimeremo sulle altre relazioni, poiché non le abbiamo lette e quindi non siamo in grado di esprimerci. Di conseguenza, questa è la posizione finale.

PRESIDENTE. Grazie. Adesso iniziamo le dichiarazioni di voto che, accogliendo la richiesta saggia dell'onorevole Capezzone, formalizziamo in una per Gruppo, per coloro che non hanno presentato la relazione, evidentemente.

TOSATO (*LN-Aut*). Signor Presidente, cercherò di essere sintetico per dare la possibilità a tutti i colleghi di intervenire.

Voglio chiarire subito che il Gruppo della Lega Nord è contrario alla proposta di relazione presentata dalla maggioranza, che riteniamo insufficiente e inadeguata, anzitutto perché non stabilisce con chiarezza le responsabilità di quanto è avvenuto. Non è sufficiente dire che ci sono responsabilità di chi ha gestito le banche e degli organismi di vigilanza. C'è una vera e grande responsabilità di quanto avvenuto. La crisi del sistema bancario è legata alla crisi del sistema economico italiano ed è stata dettata da scelte sbagliate della politica. Nelle proposte di relazione presentate la politica sembra esente da critiche. Noi invece, anche nel nostro documento, l'abbiamo voluta indicare come uno dei principali responsabili di quanto accaduto, con la cessione di sovranità all'Europa e l'impossibilità di aiutare la nostra economia e le banche. Questo è un dato di fatto che doveva essere messo in evidenza, ma di cui – ripeto – non c'è riscontro nella proposta di relazione della maggioranza.

C'è un altro dato che riteniamo fondamentale. Il frutto del lavoro di questa Commissione doveva non solo elencare le responsabilità e indicare una serie di accorgimenti per rimediare, sistemare e aggiustare la situazione attuale, nonché correggere e migliorare la legislazione, ma anche stabilire una verità che è emersa in modo chiaro e inequivocabile dalle audizioni svolte, ossia che le 500.000 persone che hanno perso, in parte o totalmente, i propri risparmi a causa di questa crisi bancaria non hanno sbagliato o sono stati disattenti. Questi cittadini sono stati vere e proprie vittime, truffati dalle banche e dalla politica, e devono pertanto essere risarciti di quanto hanno perso.

Dalla proposta di relazione presentata dalla maggioranza questa verità non affiora, mentre noi volevamo che emergesse in modo chiaro per dare a queste persone uno strumento utile e necessario per tutelare se stessi in ogni sede e per chiarire al prossimo Parlamento e al futuro Governo che il punto di partenza dovrà essere quello di trovare le risorse necessarie per costituire un fondo capiente (non simbolico come quello introdotto nell'ultima manovra finanziaria) per risarcire chi ha subito dei danni irreparabili.

Ci sono centinaia di migliaia di persone e famiglie che versano in gravissime difficoltà economiche. Il malessere e la rabbia forse non stanno emergendo in modo chiaro ed evidente e rimangono sotterranei. Forse non sono abbastanza evidenti in questi palazzi. Provenendo da un territorio, come quello veneto, che è stato colpito in modo gravissimo da quanto ac-

caduto, credo che tali sentimenti non siano stati ben rappresentati durante i lavori della Commissione e certamente non sono ben rappresentati nella proposta di relazione di maggioranza che ci accingiamo a votare.

La Lega Nord non può appoggiare questa proposta di relazione, che è superficiale. Il documento non approfondisce il tema, non si assume con chiarezza delle responsabilità e non evidenzia questa verità, imprescindibile per quanto ci riguarda. Abbiamo tutti la sensazione che il lavoro di questa Commissione a fine corsa non sia stato adeguato a centrare questo obiettivo. Riteniamo che il prossimo Parlamento debba partire da qua. Non basta stabilire le responsabilità e predisporre accorgimenti legislativi per correggere il tiro, in quanto – prima di tutto – bisogna occuparsi delle vittime. Questa deve essere la priorità della politica, che il lavoro di questa Commissione non ha centrato.

CAPEZZONE (*Misto-DI*). Signor Presidente, interverrò brevemente.

Preannuncio che voterò contro la proposta di relazione della maggioranza, che – non dispiaccia ai presentatori e ai firmatari – mi pare debole ed elusiva delle questioni di fondo. Purtroppo, non potrò votare a favore neanche delle relazioni di minoranza. In particolare, mi spiace che nella proposta di relazione presentata da larga parte del centrodestra, pur con tanti aspetti condivisibili, sia presente la proposta dell'istituzione della superprocura, che mi pare un errore culturale nella direzione del panpenalismo e del partito dei pubblici ministeri. Mi pare un grave errore.

Mi spiace anche che nelle proposte di relazione presentate dagli uni e dagli altri siano state ignorate le cinque questioni che avevo cercato di porre in quanto, dal mio punto di vista, dirimenti per il futuro. La prima questione fondamentale è quella che l'economista italiano più autorevole, Paolo Savona, e umilmente anche io, poniamo da molto tempo: la soluzione del conflitto di interessi che fa capo a Banca d'Italia tra i poteri di vigilanza e quelli di risoluzione delle crisi. Fintantoché si mantiene questa opacità, è evidente che al pomeriggio, in fase di risoluzione delle crisi, si rischia di coprire gli eventuali errori commessi la mattina in sede di vigilanza, o comunque si è portati ad azioni opache e, per così dire, politiche.

In secondo luogo, sulla questione che mi pareva decisiva per i contribuenti, ossia fare chiarezza sulla montagna dei crediti insoluti e sul loro recupero, abbiamo avuto risposte parziali e insufficienti. È su questo che si misureranno le perdite dei cittadini italiani.

La terza questione riguarda la necessità di fare chiarezza su chi ha avuto fondi e non li ha restituiti, avendoli ottenuti senza sufficienti garanzie.

Il quarto tema riguarda il ristoro pro-mercato a favore dei danneggiati, attraverso i *warrant*.

In quinto luogo, occorre fare chiarezza sull'opaco – anzi, opacissimo – *blitz* relativo all'approvazione delle norme sulle banche popolari.

Non avendo trovato traccia di tutto questo, voterò contro la proposta di relazione di maggioranza e non potrò votare a favore di quelle di minoranza.

PAGLIA (*SI-SEL-POS-LU*). Signor Presidente, vorrei anzitutto unirmi ai ringraziamenti agli Uffici, a lei, all'Ufficio di Presidenza e a tutti i colleghi deputati e senatori, che credo abbiano lavorato correttamente, ognuno per la propria parte, nel corso delle settimane che ci hanno visti impegnati insieme ed accomunati nell'impegno.

Ho sottoscritto la proposta di relazione a prima firma dell'onorevole Zoggia, a favore della quale voterò. Voterò contro tutte le altre. Trovo la proposta di relazione di maggioranza molto elusiva, debole e non adeguata alla complessità dei lavori svolti in questa sede. L'ho detto dall'inizio: mi lasciava perplesso – e confermo tutte le mie perplessità – la scelta di dividere il giudizio su ciò che è avvenuto rispetto all'ipotesi di trovare delle soluzioni. È del tutto evidente che le soluzioni dipendono sempre dal giudizio che si dà su ciò che si ha alle spalle.

Il voto contrario alle altre proposte di relazione è, di fatto, un elemento politico, è inutile discuterne, in quanto in questa sede ogni Gruppo ha deciso di fatto di esprimere una propria posizione e non vi è stata una scelta finale di condivisione. Probabilmente non poteva che essere così, ma credo anch'io che questa sia la ragione per cui il lavoro dovrebbe andare avanti anche nella prossima legislatura, non fosse altro perché ci sono tutta una serie di elementi che non sono stati approfonditi a sufficienza. In particolare, il rapporto con l'Europa è decisivo, eppure è stato accennato e non è stato sviscerato fino in fondo. Anche il tema del peso che i crediti non performanti hanno sui bilanci delle nostre banche, al di là di come si sia formato nel passato, dovrebbe costituire oggetto di riflessione sul futuro, mentre qui non è stato approfondito. Secondo me, il modo con cui le banche hanno concesso credito negli ultimi anni non è stato analizzato a sufficienza all'interno della Commissione, ma, visti i tempi, non era possibile fare diversamente.

La nostra proposta di relazione è già stata spiegata adeguatamente dall'onorevole Zoggia, pertanto mi limito a concludere ringraziando nuovamente tutti per il lavoro fatto.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, dal momento che il voto è previsto per le ore 14,30, sospendo la seduta.

*(I lavori, sospesi alle ore 14,10, sono ripresi alle ore 14,30).*

Colleghi, riprendiamo i nostri lavori.

Consentitemi, in primo luogo, prima di chiudere i lavori con l'esame ed il voto delle proposte di relazione finale, di fare una precisazione a cui tengo, rivolta ai colleghi del Gruppo del Movimento 5 Stelle. In base al parere della Giunta per il Regolamento del 2004, la trasmissione attraverso *web TV* nelle Commissioni è riservata esclusivamente alle audizioni. Nes-

suna Commissione d'inchiesta ha mai trasmesso in diretta il dibattito sulle relazioni. Lo voglio dire perché noi ci siamo uniformati alla consuetudine, che naturalmente può essere cambiata in futuro, ci mancherebbe altro (non contesto il fatto che possa essere cambiata).

In secondo luogo, vorrei rivolgere un ringraziamento al presidente Marino, al presidente Brunetta, ai Capigruppo, ai segretari, a tutti i Gruppi parlamentari e ai commissari. Abbiamo svolto un lavoro che può essere valutato in modi diversi, soprattutto perché siamo in campagna elettorale e siamo in politica, quindi lo capisco pienamente, ma credo che ciascuno di noi intimamente – lo si è colto anche nelle relazioni diverse e nelle diverse valutazioni dei Gruppi parlamentari – abbia ritenuto utile il lavoro che è stato fatto; qualcuno avrebbe voluto farlo in altro modo, qualcun altro lo vorrà approfondire nella prossima legislatura, ma io credo che abbiamo fatto un grande lavoro, anche in termini quantitativi, e comunque le relazioni sono relazioni di peso, lo dico al di là della condivisione, che è un aspetto diverso.

Una penultima citazione è riservata ai nostri funzionari, il dottor Capopardo, il dottor Goracci e il dottor Bassetti, e a tutto il personale. Vorrei ringraziarli perché sono stati sottoposti anche loro ad un certo *stress test*, che hanno superato abilmente, per cui ringrazieremo per questo i Presidenti della Camera e del Senato, a cui indirizzerò gli esiti delle conclusioni odierne.

Infine, *dulcis in fundo*, vorrei ringraziare i nostri consulenti, perché hanno lavorato gratuitamente, sono stati qui dal mattino alla sera e si sono sacrificati fortemente, con grande spirito di servizio istituzionale. Anche questa è una cosa che mi sento di dire in questo momento in rappresentanza del Parlamento, perché è giusto che i consulenti ricevano, almeno in termini di onore generico – perché di più non possiamo fare – un riconoscimento da parte delle istituzioni.

Invito i senatori segretari Tosato e Zeller ad assistermi per la votazione.

*(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).*

Passiamo alla votazione della proposta di relazione finale presentata dal senatore Marino. Se tale proposta sarà approvata, le restanti proposte saranno precluse e non verranno poste ai voti, ma saranno pubblicate come relazioni di minoranza (come chiesto dal presidente Brunetta). Questo prevede il Regolamento, cui ci atteniamo.

Metto pertanto ai voti tale proposta.

**È approvata.**

*I lavori terminano alle ore 14,40.*

**Doc. XXIII**  
**n. 37**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO

*(istituita con legge 12 luglio 2017, n. 107)*

*(composta dai senatori Casini, Presidente, Augello, Bellot, Ceroni, D'Alì, Del Barba, De Pin, Fabbri, Giannini, Giroto, Marcucci, Mauro Maria Marino, Vicepresidente, Martelli, Migliavacca, Mirabelli, Molinari, Pagnoncelli, Sangalli, Tosato, Segretario, e Zeller, Segretario; e dai deputati Bonifazi, Brunetta, Vicepresidente, Capezzone, Cenni, Dal Moro, Dell'Aringa, Meloni, Orfini, Paglia, Ruocco, Sanga, Savino, Sibilìa, Tabacci, Tancredi, Taranto, Vazio, Villarosa, Zanetti e Zoggia)*

### RELAZIONE CONCLUSIVA

---

(Relatore: **sen. Mauro Maria MARINO**)

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 30 gennaio 2018*

*Comunicata alle Presidenze il 30 gennaio 2018, ai sensi dell'articolo 1, comma 3,  
della legge 12 luglio 2017, n. 107*

---



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario  
Il Presidente

Roma, 30 GEN. 2018  
Prot. 953 /COMM. BANCHE

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 107 del 2017, la relazione finale al Parlamento, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella seduta del 30 gennaio 2018, nonché le relazioni di minoranza.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i miei più cordiali saluti.

*Con i più cordiali saluti*

*Pier Ferdinando Casini*  
Pier Ferdinando CASINI

~~~~~

Sen. Pietro GRASSO  
Presidente del  
Senato della Repubblica



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario  
Il Presidente

Roma, **30 GEN. 2018**  
Prot. 952 /COMM. BANCHE

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 107 del 2017, la relazione finale al Parlamento, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella seduta del 30 gennaio 2018, nonché le relazioni di minoranza.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i miei più cordiali saluti.

*Con i più cordiali saluti*

*Pier Ferdinando Casini*  
Pier Ferdinando CASINI

~~~~~

On. Laura BOLDRINI  
Presidente della  
Camera dei deputati

## INDICE

1. L'AVVIO DEI LAVORI: LE INDAGINI CONOSCITIVE SUL SISTEMA BANCARIO DEL 2015 E DEL 2016
2. OBIETTIVI E POTERI DELLA COMMISSIONE DI INCHIESTA
3. L'ORDINE DEI LAVORI E I LAVORI DELLA COMMISSIONE
4. GLI EFFETTI SUL SISTEMA BANCARIO DELLA CRISI FINANZIARIA GLOBALE E LE CONSEGUENZE DELL'AGGRAVAMENTO DEL DEBITO SOVRANO (ART. 3, COMMA 1, LETTERA *a*))
5. LA GESTIONE DEGLI ISTITUTI BANCARI CHE SONO RIMASTI COINVOLTI IN SITUAZIONI DI CRISI O DI DISSESTO E SONO STATI O SONO DESTINATARI, ANCHE IN FORMA INDIRETTA, DI RISORSE PUBBLICHE O SONO STATI POSTI IN RISOLUZIONE (ART. 3, COMMA 1, LETTERA *b*))
  - 5.1 *Monte dei Paschi di Siena*
  - 5.2 *Le quattro banche in risoluzione: Banca delle Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di risparmio di Ferrara e Cassa di risparmio di Chieti*
  - 5.3 *Le due banche venete: Banca popolare di Vicenza e Veneto Banca*
6. L'EFFICACIA DELLE ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUL SISTEMA BANCARIO E SUI MERCATI FINANZIARI POSTE IN ESSERE DAGLI ORGANI PREPOSTI, IN RELAZIONE ALLA TUTELA DEL RISPARMIO, ALLA MODALITÀ DI APPLICAZIONE DELLE REGOLE E DEGLI STRUMENTI DI CONTROLLO VIGENTI, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE MODALITÀ DI APPLICAZIONE E ALL'IDONEITÀ DEGLI INTERVENTI, DEI POTERI SANZIONATORI E DEGLI STRUMENTI DI CONTROLLO DISPOSTI, NONCHÉ ALL'ADEGUATEZZA DELLE MODALITÀ DI PRESIDIO DAI RISCHI E DI SALVAGUARDIA DELLA TRASPARENZA DEI MERCATI (ART. 3, COMMA 1, LETTERA *c*))
7. LE TRE DIVERSE SOLUZIONI ADOTTATE PER LE CRISI DELLE SETTE BANCHE
  - 7.1 *La risoluzione delle quattro banche commissariate*
  - 7.2 *La ricapitalizzazione precauzionale di MPS*
  - 7.3 *La liquidazione delle due banche venete*
8. L'ADEGUATEZZA DELLA DISCIPLINA LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE NAZIONALE ED EUROPEA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO, NONCHÉ SUL SISTEMA DI VIGILANZA, ANCHE AI FINI DELLA PREVENZIONE E GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE (ART. 3, COMMA 1, LETTERA *d*))
  - 8.1 *La vigilanza nel contesto della MIFID II*

8.2. *La nuova disciplina sulla governance bancaria nel contesto delle capital requirements directives (CRD IV)*

9. PROPOSTE DI AGGIORNAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE DI RIFORMA DEL SISTEMA DI CONTROLLO E VIGILANZA

9.1 *Vigilanza*

9.2 *Governance*

9.3 *Crediti deteriorati*

9.4 *Riforma del diritto penale dell'economia*

9.5 *Tutela del risparmio*

1. L'AVVIO DEI LAVORI: LE INDAGINI CONOSCITIVE SUL SISTEMA BANCARIO DEL 2015 E DEL 2016

La Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario (la «Commissione») è stata istituita con la legge 12 luglio 2017, n. 107, entrata in vigore il 28 luglio 2017 («legge istitutiva»).

All'avvio dei lavori la Commissione ha acquisito nella sua documentazione due indagini conoscitive della 6<sup>a</sup> Commissione, Finanze e tesoro, del Senato e ne ha tenuto conto nei suoi lavori.

La prima indagine si è svolta nel corso dell'intero anno 2015. A conclusione dei suoi lavori, nel dicembre del 2015, la 6<sup>a</sup> Commissione aveva individuato tre principali questioni sulle quali aveva espresso alcune valutazioni:

1. la separazione/divisione tra l'attività bancaria tradizionale e quella finanziaria;
2. gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema;
3. le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie.

La seconda indagine ha preso avvio nel gennaio 2016 e si è conclusa nel febbraio 2017.

Anche la relazione conclusiva della seconda «indagine conoscitiva sul sistema bancario e finanziario italiano» evidenziava con riferimento al sistema bancario italiano una serie di problematiche che sono state ulteriormente approfondite dalla Commissione di inchiesta:

1. la scarsa redditività delle banche italiane;
2. l'assetto della Vigilanza per finalità;
3. il nuovo e più complesso quadro regolamentare e di vigilanza europeo dell'Unione bancaria.

Con riferimento alle cause delle crisi bancarie recenti emergevano, seppur con riferimento a singole banche, i seguenti aspetti:

1. problematiche relative allo svolgimento dell'attività creditizia;
2. aumenti di capitale attuati in notevole misura attraverso finanziamenti erogati ai sottoscrittori delle azioni;
3. l'utilizzo esteso di emissioni di obbligazioni subordinate il cui grado di rischio non sempre veniva correttamente evidenziato;
4. la notevole crescita dei *Non performing loans* – NPL.

A seguito dei recenti lavori della Commissione di inchiesta è possibile affermare che le problematiche sollevate dalle due precedenti indagini coglievano, seppur non ancora compiutamente, gli aspetti problematici

inerenti l'attività bancaria, l'attività di vigilanza e gli interventi legislativi necessari.

La 6<sup>a</sup> Commissione, Finanze e tesoro, a conclusione dei suoi lavori aveva proposto di proseguire i lavori con l'esame dei diversi disegni di legge istitutivi di una Commissione di inchiesta parlamentare ed aveva indicato gli indirizzi da seguire nell'attività dell'inchiesta, indirizzi ampiamente accolti nella legge istitutiva della Commissione di inchiesta.

## 2. OBIETTIVI E POTERI DELLA COMMISSIONE DI INCHIESTA

Ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 3 della legge istitutiva, alla Commissione è stato affidato il compito di verificare:

«a) gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano;

b) la gestione degli istituti bancari che sono rimasti coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto e sono stati o sono destinatari, anche in forma indiretta, di risorse pubbliche o sono stati posti in risoluzione. In particolare, per tali istituti la Commissione verifica:

1) le modalità di raccolta della provvista e gli strumenti utilizzati;

2) i criteri di remunerazione dei *manager* e la realizzazione di operazioni con parti correlate suscettibili di conflitto di interesse;

3) la correttezza del collocamento presso il pubblico, con riferimento ai piccoli risparmiatori e agli investitori non istituzionali, dei prodotti finanziari, soprattutto di quelli ad alto rischio, e con particolare riguardo alle obbligazioni bancarie;

4) le forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo e la diffusione di pratiche scorrette di abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri strumenti finanziari della banca;

5) la struttura dei costi, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione;

6) l'osservanza degli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza nell'allocazione di prodotti finanziari, nonché degli obblighi di corretta informazione agli investitori;

c) l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti, in relazione alla tutela del risparmio, alla modalità di applicazione delle regole e degli strumenti di controllo vigenti, con particolare riguardo alle modalità di applicazione e all'idoneità degli interventi, dei poteri sanzionatori e degli strumenti di controllo disposti, nonché all'adeguatezza delle modalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati;

d) l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie».

La Commissione, pur nel limitato tempo a disposizione, ha svolto la propria attività di inchiesta avvalendosi degli strumenti tipici a propria disposizione, meglio precisati nella legge istitutiva, all'articolo 4 ed all'articolo 5.

In particolare, la Commissione ha assunto informazioni in sede di audizione libera, e si è avvalsa, ove ritenuto necessario od opportuno, anche dello strumento della testimonianza formale ed ha altresì acquisito la documentazione relativa alle questioni oggetto di indagine o comunque ritenuta rilevante per il compimento della stessa.

Quanto sopra potendo disporre dei medesimi poteri e limitazioni – nello svolgimento dell'indagine – dell'autorità giudiziaria ed in ogni caso nel rispetto di quanto disposto in apposito regolamento interno (il «Regolamento»), avendo cura di osservare, pur nell'ambito dei medesimi poteri, i limiti posti alla propria attività di indagine dalla normativa applicabile al processo penale.

### 3. L'ORDINE DEI LAVORI E I LAVORI DELLA COMMISSIONE

La Commissione, in sede di programmazione dei lavori, ha deciso di concentrare l'analisi ricostruttiva dei fatti all'origine della crisi sulle vicende che hanno interessato gli istituti bancari negli ultimi anni e che hanno comportato un intervento diretto dello Stato. Fattore rilevante per la determinazione dell'ordine di priorità delle audizioni, specie con riferimento alle finalità di cui alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 3 della legge istitutiva, è stato il criterio di attualità, alla stregua del quale è parso ragionevole partire dalle audizioni sugli interventi più vicini che i governi *pro tempore* hanno posto in essere, per poi risalire a ritroso a quelli più lontani.

In primo luogo, si è deciso di svolgere un approfondimento di carattere generale sui temi che la legge istitutiva ha prescritto alla Commissione di verificare, attraverso l'audizione del dottor Luigi Orsi, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione, e del dottor Francesco Greco, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano.

La Commissione, con queste audizioni introduttive, era interessata a comprendere se le situazioni di crisi bancaria ponessero l'esigenza di modifiche della legge penale sotto molteplici profili: quello sanzionatorio, quello di definizione delle fattispecie, quello degli strumenti di indagine o quello delle regole processuali.

Per quanto attiene all'analisi dei singoli istituti bancari, l'indagine ha avuto a oggetto, nel rispetto del criterio cronologico inverso: Veneto Banca, Banca popolare di Vicenza, Monte dei Paschi di Siena, Banca delle Marche, Cassa di risparmio di Ferrara, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e Cassa di risparmio di Chieti.

In tutti i casi si è adottato un criterio metodologico comune, che ha consentito l'approfondimento dei diversi profili coinvolti: la ricostruzione della vicenda processuale, la gestione degli istituti, la tutela dei risparmiatori coinvolti, l'attività di vigilanza.

Per le banche venete, sono stati auditi il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, dottor Giuseppe Pignatone e il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Vicenza, dottor Vincenzo Cappelleri, titolari delle inchieste che hanno coinvolto i due istituti di credito. Sono stati quindi auditi i rappresentanti di alcune associazioni dei risparmiatori e, successivamente, il Capo del Dipartimento della vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, dottor Carmelo Barbagallo, e il direttore generale della Commissione nazionale per la società e la borsa (Consob), dottor Angelo Apponi. Infine, si è proceduto all'audizione dei commissari liquidatori di Veneto banca e di Banca popolare di Vicenza, avvocato Alessandro Leproux, professoressa Giuliana Scognamiglio, dottor Fabrizio Viola, dottor Claudio Ferrario e professor Giustino Di Cecco.

La Commissione ha deliberato altresì di audire il dottor Gianni Zonin, ex presidente di Banca popolare di Vicenza, il dottor Pietro D'Agui, ex dirigente di BIM-Banca intermobiliare di investimenti e gestioni, e il dottor Vincenzo Consoli, ex amministratore delegato di Veneto Banca.

Per quanto concerne il Monte dei Paschi di Siena, sono stati auditi i sostituti procuratori della Repubblica presso il tribunale di Milano, dottor Giordano Ernesto Baggio e dottor Stefano Civardi, nonché il procuratore capo della Repubblica di Siena, dottor Salvatore Vitello. Sono stati quindi auditi, in rappresentanza dei risparmiatori, le associazioni in seno al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Si è proceduto poi all'audizione del dottor Carmelo Barbagallo e del dottor Angelo Apponi, relativamente ai profili connessi all'attività delle Autorità di vigilanza, nonché all'audizione del colonnello Pietro Bianchi, responsabile del Nucleo di polizia valutaria nell'ambito dell'indagine sul Monte dei Paschi di Siena. Infine, sono stati ascoltati il dottor Alessandro Falciai e il dottor Marco Morelli, rispettivamente presidente e amministratore delegato del Monte dei Paschi di Siena.

Con riferimento alle quattro banche dell'Italia centrale poste in risoluzione, sono stati auditi i procuratori della Repubblica presso il tribunale di Ferrara, dottoressa Patrizia Castaldini, presso il tribunale di Ancona, dottoressa Elisabetta Melotti, presso il tribunale di Arezzo, dottor Roberto Rossi, presso il tribunale di Chieti, dottor Francesco Testa. È stato audito il dottor Roberto Nicastro, presidente degli enti ponte delle quattro banche poste in risoluzione e, a seguire, esponenti delle associazioni di risparmiatori. Sono stati infine auditi, per le questioni connesse alla vigilanza, il dottor Carmelo Barbagallo e il dottor Giuseppe D'Agostino, vice direttore generale della Consob. Da ultimo è stato audito il dottor Federico Ghizzoni, ex amministratore delegato di Unicredit.

Completato l'approfondimento delle vicende e delle problematiche inerenti alla crisi dei singoli istituti bancari, la Commissione ha convenuto di svolgere le audizioni dei soggetti istituzionali di vertice, nonché di esperti in materia economica e finanziaria, che potessero fornire i riferimenti di carattere tecnico e politico essenziali per il completamento dell'attività di inchiesta, con riferimento all'efficacia delle attività di con-

trollo nazionali ed europee, e con riguardo all'analisi degli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e alle conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano.

A tal fine, sono stati auditi il Presidente della Consob, dottor Giuseppe Vegas e il Governatore della Banca d'Italia, dottor Ignazio Visco; il dottor Ignazio Angeloni, rappresentante della Banca centrale europea; il dottor Vincenzo La Via e la dottoressa Maria Cannata, rispettivamente direttore generale e dirigente generale del Tesoro; il dottor Andrea Lupi, procuratore presso la procura generale del Lazio della Corte dei conti; il professor Salvatore Maccarone, presidente del Fondo interbancario di tutela dei depositi; il professor Guido Tabellini, già rettore dell'Università Bocconi di Milano; il professor Luca Ricolfi, ordinario di psicomatria presso l'Università di Torino; la dottoressa Grazia Colacicco, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano; l'ingegner Flavio Valeri, amministratore delegato di Deutsche Bank Italia.

Infine, la Commissione ha audito il Ministro dell'economia e delle finanze (MEF), professor Pier Carlo Padoan, nonché il dottor Fabrizio Saccomanni, il professor Vittorio Grilli e il senatore a vita professor Mario Monti, già Ministri dell'economia e delle finanze. Il senatore Tremonti, analogamente invitato in qualità di Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore*, ha comunicato di non voler prendere parte all'audizione.

#### 4. GLI EFFETTI SUL SISTEMA BANCARIO DELLA CRISI FINANZIARIA GLOBALE E LE CONSEGUENZE DELL'AGGRAVAMENTO DEL DEBITO SOVRANO (ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERA a))

La Commissione ha indagato sugli effetti della crisi finanziaria internazionale che ebbe origine nel 2007 e sulle conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano del 2011.

Come ampiamente noto e ricordato da numerosi auditi, la crisi finanziaria internazionale prende avvio nel 2007 negli Stati Uniti, sino ad agosto 2008 investe i mercati anglosassoni e coinvolge principalmente i grandi intermediari finanziari attivi nell'*investment banking* e gli intermediari che detengono in bilancio ingenti portafogli titoli, all'interno dei quali erano presenti in misura consistente anche strumenti derivanti direttamente o indirettamente da operazioni di cartolarizzazione, soprattutto di mutui *sub-prime*. L'opinione prevalente è che in questa prima fase (2007-2008) la crisi non coinvolga o al più sfiori le banche europee ma non riguardi le banche italiane.

Dal settembre 2008 la crisi si diffonde pesantemente anche in Europa, a seguito del succedersi dei crolli di intermediari americani tra settembre-ottobre 2008. Il contagio si manifesta dapprima attraverso gli effetti indotti sul mercato interbancario, sui portafogli titoli delle banche, sulle quotazioni dei titoli e di quelli bancari in particolare; il contagio si manifesta ancor più nella prima parte del 2009, quando si percepiscono chiari segnali di recessione che iniziano a comportare rilevanti effetti ne-

gativi sulla qualità dei crediti bancari. L'effetto immediato della crisi finanziaria internazionale, quando si propaga in Europa, è quello di rendere difficile per le banche finanziarsi sui mercati. Una prima risposta generalizzata delle banche di tutti i Paesi, anche di quelle italiane, è di stringere i rubinetti del credito e ridurre l'attivo.

La crisi nel 2009 si è evoluta da eminentemente finanziaria – che aveva in prevalenza coinvolto le maggiori banche ad operatività internazionale e i mercati degli strumenti finanziari – a crisi reale, con impatto diffuso sui sistemi economici e sulla crescita.

La ripresa che si realizza tra il 2009 e la prima parte del 2010 è di breve durata; la crescita dell'economia mondiale mostra segni di decelerazione nel corso dell'estate. Nell'agosto del 2010 si manifestano le tensioni sui mercati dei titoli di Stato di Grecia, Irlanda e Portogallo, innescate da rinnovate preoccupazioni circa le condizioni dei conti pubblici e delle banche di quei Paesi.

A partire dal 2011 la situazione in Europa diviene più complessa e più diversificata. Si determina una marcata instabilità sui mercati finanziari che sfocia nelle crisi del debito sovrano di numerosi Paesi (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna). In questo scenario è messa in dubbio la tenuta dell'Europa.

L'Italia si avvia verso la seconda recessione, una recessione che sarà molto lunga, più lunga che in altri Paesi anche a causa delle politiche di bilancio imposte dall'Unione europea e che si riflette inevitabilmente sulle banche, che continuano ad applicare criteri molto stringenti nell'erogazione del credito a causa dei più elevati coefficienti patrimoniali minimi richiesti dalla normativa di Basilea. La stretta creditizia si ripercuote in modo rilevante, ben più rilevante che in altri Paesi, sul sistema delle imprese italiane, sistema debole sia a causa delle dimensioni di queste ultime, molto più piccole di quelle europee, sia perché si tratta di un sistema poco capitalizzato e specularmente molto indebitato, quasi esclusivamente nei confronti delle banche. Come noto, infatti, il sistema finanziario italiano è un sistema banco-centrico.

Alcuni dati, ricordati dal Governatore Visco, danno conto di ciò. In Italia, tra il 2007 e il 2013, il PIL è diminuito del 9 per cento; la produzione industriale di quasi un quarto; gli investimenti di poco meno del 30 per cento; quelli in costruzioni, fino al 2015, di quasi il 40. Ancora oggi il prodotto è inferiore del 6 per cento rispetto al livello dell'inizio del 2008.

La lunga recessione ha acuito le difficoltà delle banche più deboli e mal gestite e può essere certamente considerata tra le principali cause delle crisi bancarie che si sono verificate negli ultimi anni.

L'Italia, in Europa, è stato l'ultimo Paese in ordine di tempo ad affrontare numerose crisi bancarie che tuttavia, complessivamente sino ad oggi, hanno coinvolto il 10 per cento del sistema in termini di totale attivo. In Italia le crisi bancarie sono tutte deflagrate nella fase finale del decennio della lunga crisi finanziaria ed economica.

Come ricordato dal Governatore Visco nella sua audizione, «Nel complesso queste crisi hanno richiesto allo Stato italiano interventi che hanno comportato un costo di gran lunga inferiore rispetto a quello sostenuto da altri Paesi europei». Alla fine del 2016, l'impatto sul debito pubblico delle misure di sostegno ai settori finanziari nazionali ammontava a 227 miliardi in Germania (il 7,2 per cento del PIL tedesco), a 101 nel Regno Unito (4,3 per cento), a 58 in Irlanda (22 per cento), a 51 in Spagna (4,6 per cento), a 33 in Austria (9,5 per cento), a 23 nei Paesi Bassi (3,2 per cento); la media per l'area dell'euro era pari al 4,5 per cento del prodotto. In Italia l'impatto è attualmente stimato in circa 13 miliardi, lo 0,8 per cento del PIL. Anche se secondo alcuni tale cifra sottostima l'intervento finale a carico dello Stato, in ogni caso «il costo degli interventi pubblici di sostegno al settore finanziario italiano (...) è dunque contenuto nel confronto internazionale, nonostante che da noi la caduta dell'economia reale sia stata ben più grave che in altri Paesi». Accanto a tali costi, tuttavia bisogna considerare i costi crescenti delle crisi bancarie sostenuti dal sistema bancario nel suo complesso e, ancor più importante, i costi sostenuti dai numerosi risparmiatori ai quali sono stati venduti titoli delle banche in crisi al di fuori delle regole previste dalla normativa.

5. LA GESTIONE DEGLI ISTITUTI BANCARI CHE SONO RIMASTI COINVOLTI IN SITUAZIONI DI CRISI O DI DISSESTO E SONO STATI O SONO DESTINATARI, ANCHE IN FORMA INDIRETTA, DI RISORSE PUBBLICHE O SONO STATI POSTI IN RISOLUZIONE (ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERA *b*)

La Commissione nella prima parte dei suoi lavori si è concentrata sulle più recenti crisi bancarie. Si tratta, come si è detto, delle seguenti sette banche:

- Monte dei Paschi di Siena (MPS);
- Banca popolare di Vicenza (BPVI);
- Veneto Banca (VB);
- Banca delle Marche (BM);
- Banca popolare dell'Etruria e del Lazio (BPEL);
- Cassa di risparmio di Ferrara (Carife);
- Cassa di risparmio di Chieti (Carichieti).

Le sette banche hanno caratteristiche istituzionali e dimensioni diverse.

Tre banche appartengono alla categoria delle banche popolari: BPVI, VB e BPEL.

Tutte e tre per dimensioni rientrano nella riforma per la trasformazione in società per azioni (s.p.a.) entro il 2016 delle banche popolari maggiori, varata con il decreto-legge n. 3 del 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33 del 2015, seppure BPEL avesse già volontariamente ed autonomamente intrapreso un percorso per la trasformazione in s.p.a.

Le altre quattro banche sono banche s.p.a. nel cui assetto proprietario all'avvio della crisi erano presenti, con un ruolo di rilievo, una o più fondazioni bancarie (originarie delle banche in questione).

Le dimensioni delle sette banche sono molto diverse; come già ricordato, complessivamente tali banche avevano nel 2007 (anno di avvio della crisi finanziaria internazionale) un peso sul totale del sistema, in termini di totale attivo, pari al 10 per cento. MPS è la banca più rilevante per dimensioni, con un peso pari a circa due terzi delle banche in crisi e al 6,5 per cento del sistema, ed è l'unica banca indipendente, tra le sette oggetto di indagine, ancora oggi sul mercato, seppur di proprietà a maggioranza dello Stato. Le due banche venete rappresentavano il 18 per cento del totale delle sette banche (le dimensioni di BPVI nel 2007 erano maggiori ma negli anni successivi le dimensioni delle due banche diventano simili) e l'1,8 per cento del sistema mentre le altre quattro banche, di dimensioni ben più piccole, al loro interno ulteriormente diversificate per dimensioni, rappresentavano il rimanente 16,6 per cento delle banche in crisi e l'1,7 per cento del sistema, con la netta prevalenza di BM.

MPS e le due banche venete, a causa delle loro dimensioni, dal 4 novembre 2014 sono sotto la vigilanza diretta del *Single supervisory mechanism* (SSM).

Infine, solo due delle sette banche erano banche quotate, MPS e BPEL, mentre la quotazione delle due banche venete nel 2016 non ha avuto esito positivo.

MPS, che all'epoca rappresentava la terza banca italiana per dimensioni di totale attivo, aveva già nel 2007 un modello di *business* più diversificato delle altre banche in crisi, modello che si caratterizzava per una minore, ma sempre elevata, incidenza del portafoglio prestiti sull'attivo (69 per cento) e una maggiore incidenza del portafoglio titoli, intorno al 20 per cento. Inoltre, l'incidenza dei depositi da clientela (escluse le obbligazioni) sul totale attivo è inferiore (40 per cento) a quella delle altre banche. Le altre sei banche hanno un modello di *business* molto orientato all'intermediazione in crediti (con un'incidenza sul totale attivo che va dal 78 all'87 per cento) e pertanto molto esposte alle conseguenze della recessione degli anni successivi. Come è stato ricordato dal Governatore della Banca d'Italia «Si tratta di banche che avevano la loro operatività prevalente in territori duramente colpiti dalla recessione».

In conclusione, le sette banche nel 2007, quando prende avvio (non in Italia) la crisi finanziaria internazionale, sono, considerate le loro dimensioni, in linea con il sistema e redditizie.

Le cause di queste sette crisi sono molto simili e possono essere distinte in due grandi categorie: cause primarie e cause da esse indotte.

Tra le cause primarie troviamo in tutti casi debolezze nella *governance* sia a livello di alta *governance* (consigli di amministrazione e collegi sindacali deboli ed autoreferenzialità di amministratori delegati e presidenti) sia a livello di funzioni di controllo. La Commissione è giunta anche al convincimento, sulla base delle dichiarazioni degli auditi e dei documenti acquisiti, che non sempre i componenti degli organi di ammini-

strazione e controllo delle banche disponessero dei livelli di competenza tecnica indispensabili per l'esercizio delle elevate responsabilità e della gravosità dei compiti connessi con lo svolgimento della carica.

In secondo luogo, la crisi si sviluppa nell'area crediti dove si riscontrano tre fattori: un periodo di intensa crescita effettuata anche tramite acquisizioni precedente allo scoppio della crisi aziendale, politiche del credito complessivamente inadeguate e rischiose (talvolta relative a parti correlate e suscettibili di conflitto d'interesse, in violazione dell'articolo 136 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, cosiddetto TUB) e da ultimo, come moltiplicatore della crisi, e quindi causa indotta, la lunga doppia recessione italiana.

Solo in un caso, MPS, tra i fattori primari di crisi vi è una componente che si sviluppa nell'area finanza determinata da una rilevante attività in derivati e di *carry trading* su titoli di Stato che porta a sua volta ad una crisi di liquidità.

Le banche, tutte, anche perché costrette dalle autorità di vigilanza e da normative sui coefficienti patrimoniali viepiù stringenti, a fronte delle prime difficoltà e dell'emersione delle prime perdite effettuano aumenti di capitale sia attraverso emissioni azionarie sia attraverso emissioni di prestiti subordinati. In molti casi con riferimento a tali aumenti sono emerse criticità che hanno dato luogo a procedimenti sanzionatori amministrativi e talvolta penali. Tali criticità, pur diverse tra loro, perseguivano lo scopo di mostrare, quand'anche non raggiunti, il rispetto dei coefficienti patrimoniali imposti dalla normativa. Sono cioè modalità di aggiramento delle regole di vigilanza che diverranno, una volta che verranno individuate, cause indotte di aggravamento della crisi.

Da ultimo, man mano che emergono perdite su crediti sempre più rilevanti o elevate perdite da parte dei sottoscrittori di azioni e obbligazioni subordinate, subentra una grave crisi di fiducia che porta a crisi di liquidità gravi che conducono al dissesto e a soluzioni, seppur differenziate, delle crisi.

		MPS	BPVI	VB	BM	BPEL	CARIFE	CARICH
Cause primarie	Governance	x	x	x	x	x	x	x
	Elevata crescita prima della crisi	x	x	x	x	x	x	x
	Credito «facile»: cattiva organizzazione, istruttorie di fido inadeguate, violazioni di norme e regolamenti interni. Eccessiva concentrazione del portafoglio (settore immobiliare, grandi prenditori)	x	x	x	x	x	x	x
	DOPPIA RE-CESSIONE dal 2009 al 2015	x	x	x	x	x	x	x
	Finanza: elevato trading con eccessiva trasformazione delle scadenze e problematiche di liquidità	x (e operazioni per spalmare le perdite su più anni Alexandria e Santorini)						
	Sopravalutazione azioni		x	x				
Cause indotte dalle prime	Ritardata emersione NPL e successive rilevanti perdite su crediti	x	x	x	x	x	x	x
	Coefficienti patrimoniali non corretti	x X Fresh	x Operaz. bacciate	x Operaz. bacciate			x acquisti incrociati	
	Vendita di Obbligazioni subordinate a clientela retail	x	x	x	x	x	x	x
	Crisi di liquidità	x	x	x	x	x	x	x

### 5.1 Monte dei Paschi di Siena

MPS è certamente la banca che ha avuto la crisi più complessa e più lunga i cui esiti potranno valutarsi compiutamente solo tra qualche anno.

MPS è l'unica tra le sette banche oggetto di indagine la cui crisi si è sviluppata sia nell'area finanza, all'interno della quale sono state poste in essere operazioni complesse di finanza strutturata, di *carry trade* e d'investimento a leva in titoli di Stato italiani, sia nella più tradizionale attività in crediti. Accanto ad una gestione poco prudente, inoltre, il *management* della banca ha posto in essere operazioni irregolari con l'obiettivo di oc-

cultare (diluire nel tempo) le perdite dell'area finanza, mostrare un livello di patrimonializzazione superiore a quello reale. Tale situazione ha potuto verificarsi nella prima fase della crisi a causa di gravi debolezze nella *governance* della banca. Infine, soprattutto a causa delle difficoltà dell'area finanza e a seguito dell'emergere delle irregolarità che impattano negativamente sulla fiducia da parte dei depositanti, emergono a partire dal 2012 anche rilevanti problematiche di liquidità che comportano ripetuti interventi di sostegno da parte di Banca d'Italia. Nelle vicende MPS è altresì vero che hanno avuto un ruolo negativo le strategie tese al mantenimento del controllo da parte del suo maggiore azionista, la Fondazione MPS, che hanno certamente contribuito all'azzeramento del valore del capitale della banca, con evidente impatto sul tessuto sociale nel quale essa era profondamente radicata.

La situazione già gravemente compromessa è ulteriormente condizionata dalla lunga recessione che impatta notevolmente sul portafoglio crediti a partire dal 2012 e dall'inasprimento delle regole di vigilanza sui coefficienti patrimoniali soprattutto dopo il 2014.

La crisi di MPS si è sviluppata lungo l'arco di un decennio, attraversando diverse fasi critiche che di seguito vengono ripercorse più in dettaglio.

L'avvio della crisi è da ricondurre alla decisione del consiglio di amministrazione dell'8 novembre 2007 di acquisizione del gruppo Antonveneta (in seguito autorizzata dalla Banca d'Italia), al prezzo di circa 9 miliardi, e soprattutto alle modalità con cui la banca realizza gli aumenti di capitale necessari per effettuare l'operazione (in particolare attraverso l'emissione di uno strumento ibrido subordinato per 1 miliardo riservato a JP Morgan Securities Limited, che lo sottoscrive utilizzando le somme ricevute dall'emissione di titoli convertibili in azioni MPS (cosiddetto «FRESH» – Floating Rate Equity-linked Subordinated Hybrid) e «apparentemente» rispettare i coefficienti patrimoniali richiesti (ottobre 2008).

Si evidenzia come sia emerso che l'acquisizione di Antonveneta, sottoposta al vaglio o comunque conosciuta dagli organismi di vigilanza, sia stata avviata e realizzata senza una preventiva *due diligence*, giustificabile solo nell'ottica di un'acquisizione ritenuta pressoché obbligata per il rafforzamento sul mercato interno caratterizzato in quegli anni da fusioni e acquisizioni dei concorrenti gruppi bancari. Tale circostanza, peraltro, non attenua la singolarità della procedura, tenuto conto dell'importanza economica dell'operazione e del prezzo fissato per perfezionarla: prezzo che si è rivelato, tra l'altro, di molto superiore al valore reale della Banca poi acquisita.

Tra il 2008 e l'estate del 2011, la Banca d'Italia conduce dieci ispezioni. In questo periodo emergono tre aspetti problematici. Il primo nell'area crediti (mutui di ammontare superiore al limite interno pari al 40 per cento del rapporto rata/reddito e numerose posizioni deteriorate). Il secondo nell'area finanza per operazioni strutturate su BTP a lungo termine di elevato ammontare (la banca deteneva circa 25 miliardi in titoli pubblici). Il terzo nella posizione di liquidità, i cui saldi sono assai volatili

e, risentono di due *repo* strutturati su titoli di Stato effettuati, rispettivamente, con Deutsche Bank e Nomura per un valore nominale complessivo di circa 5 miliardi, con profili di rischio non adeguatamente controllati e valutati da MPS. Si tratta di componenti delle operazioni Santorini e Alexandria, che risulteranno in seguito connotate da significative irregolarità.

Dopo ripetuti richiami da parte di Banca d'Italia di procedere a un rafforzamento patrimoniale, MPS nel luglio 2011 porta a termine un'operazione di rafforzamento patrimoniale di circa 3 miliardi.

Con la crisi del debito sovrano, si determina un nuovo, forte indebolimento della posizione di liquidità della banca, a seguito tra l'altro dell'ampliamento dei margini da corrispondere a garanzia delle due operazioni di *repo* Santorini e Alexandria.

Banca d'Italia avvia una ispezione di *follow-up* sulla situazione di liquidità di MPS (condotta dal settembre 2011 al marzo 2012) che evidenzia che le problematiche in precedenza rilevate non sono state superate. Sul finire del 2011, durante l'ispezione, Banca d'Italia presta a MPS titoli altamente liquidi che la banca utilizzerà per finanziarsi sul mercato.

In seguito alle forti pressioni della Vigilanza, e pur in assenza di un potere formale di *removal*, a fine 2011 MPS risolve il rapporto con il direttore generale, dottor Vigni, cui è corrisposto un compenso di circa 4 milioni; la corresponsione di tale compenso sfocerà in una procedura sanzionatoria nei confronti degli organi di amministrazione e controllo dell'epoca, conclusasi con l'irrogazione di sanzioni per 1,3 milioni. A gennaio 2012 viene nominato amministratore delegato Fabrizio Viola e nell'assemblea successiva Mussari non si ripresenta; il consiglio di amministrazione è ampiamente rinnovato, il presidente è Alessandro Profumo.

Negli anni successivi, ad opera della Vigilanza e soprattutto nel corso delle indagini nel frattempo intraprese dall'autorità giudiziaria (dopo avere constatato, in sede di indagini sulla società Enigma, la sussistenza di numerose transazioni compiute dalla stessa con MPS e dopo avere osservato le oscillazioni del titolo MPS) emergono una serie di omissioni di informativa alla Vigilanza relative alla già citata operazione FRESH, sottesa al finanziamento dell'acquisto Antonveneta.

In estrema sintesi, si trattava di omissioni finalizzate a dare, alle operazioni in questione, la «parvenza» di componenti positive del patrimonio di vigilanza, quando in realtà ne avrebbero dovuto costituire componenti negative:

- il capitale sottoscritto da JP Morgan non era computabile nel *core capital* perché gli accordi sottoscritti a tale sottoscrizione comportavano per MPS vincoli assimilabili alla remunerazione di un debito;

- taluni contenuti degli accordi stipulati da MPS – nascosti alla Vigilanza – una volta scoperti, fecero emergere che le azioni sottostanti l'operazione FRESH non potessero essere computate nel *core capital*.

Nella semestrale dell'agosto 2008, MPS includeva invece queste componenti nel patrimonio di vigilanza così falsandone l'entità. Si consideri che, sulla base di quanto riferito da Banca d'Italia e da Consob, il

patrimonio di vigilanza di MPS, al 30.06.2008, senza le azioni JP Morgan, si sarebbe posto al di sotto del requisito prudenziale dell'8 per cento.

Ne scaturiranno i procedimenti penali a carico dei soggetti facenti parte del *management* ritenuti responsabili delle omissioni e, nel 2013, sanzioni Consob per manipolazione informativa.

L'operazione Alexandria (compiuta con la banca Nomura) e l'operazione Santorini (compiuta con Deutsche Bank) vennero poste in essere da MPS tra la fine del 2008 e metà 2009, con modalità operative che la banca non ha mai rappresentato né al mercato, né nelle sedi ispettive; le stesse sono state ricostruite *ex post* attraverso una complessa istruttoria – incluse numerose rogatorie internazionali – svolta dall'autorità giudiziaria in collaborazione con la Vigilanza e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS).

Senza entrare nell'articolata e complessa strutturazione delle operazioni in questione, basti in questa sede rilevare che, sulla base della ricostruzione offerta dagli inquirenti, le stesse sono rimaste nascoste nei bilanci, e quindi al pubblico ed al mercato, fino all'ottobre-novembre del 2012 con la conseguente emersione di perdite sul bilancio al 31 dicembre 2012 per circa 700 milioni di euro.

Le due operazioni saranno successivamente chiuse: l'operazione Santorini nel dicembre 2013, con la stipula di un accordo transattivo tra MPS e Deutsche Bank; l'operazione Alexandria nel settembre 2015 mediante la definizione di un accordo transattivo con Nomura. Per quest'ultima operazione, nel dicembre 2015 la Consob accerterà la non conformità del bilancio al 31 dicembre 2014 e della relazione finanziaria semestrale al 30 giugno 2015 e richiederà, secondo quanto previsto dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998 (TUF), la pubblicazione di informazioni supplementari. L'accertamento sarà effettuato alla luce delle nuove informazioni emerse nel corso delle citate indagini svolte dalla procura di Milano.

Peraltro con riferimento agli aumenti di capitale precedenti all'accertamento di non conformità del bilancio 2014 e della relazione semestrale al 30 giugno 2015 effettuata da Consob nel dicembre 2015, è bene sottolineare che la stessa ne aveva approvato i prospetti, sebbene «con riserva».

In particolare Consob aveva rilevato:

«Nel bilancio della Banca sono riportate operazioni di *term structured repo*, contabilizzate secondo la cosiddetta metodologia a saldi aperti. La modalità di rappresentazione contabile di questo tipo di operazioni è all'attenzione degli organismi competenti in sede nazionale e internazionale. Non si può escludere che in futuro tali organismi forniscano informazioni diverse sul trattamento contabile, con possibili effetti negativi sulla situazione economica patrimoniale e/o finanziaria della Banca e/o del Gruppo» (prospetto 2014).

«Si precisa che la contabilizzazione delle operazioni *long term structured repo*, alla data del Prospetto, è oggetto di approfondimento da parte di Consob» (prospetto 2015).

L'accertamento di non conformità del bilancio 2014 e della relazione semestrale al 30 giugno 2015 effettuata da Consob nel dicembre 2015 deriva proprio da una diversa valutazione delle suddette operazioni, che anziché essere contabilizzate con la metodologia a saldi aperti, si sarebbero dovute contabilizzare a saldi chiusi.

L'audizione del Governatore Visco ha consentito di chiarire che se la Consob, prima di approvare i prospetti relativi ai succitati aumenti di capitale, avesse verificato l'esistenza dei titoli, avrebbe potuto constatare che essi non erano stati scambiati. Se così fosse avvenuto tali prospetti non sarebbero stati approvati, neppure con riserva, e ciò avrebbe ovviamente influito sul corso degli aumenti di capitale, sulle risorse messe a disposizione da parte dei risparmiatori e quindi sul loro destino.

Sulla base di quanto sinora esposto, l'attività di vigilanza della Consob su MPS ha riguardato tutte le più significative operazioni societarie e di finanza strutturata, dal momento che ha avuto impatto sugli aumenti di capitale e sui prospetti informativi oltretutto sulla loro rappresentazione in bilancio.

Tuttavia la Commissione ha potuto constatare come gli interventi attuati dalla stessa Consob non abbiano portato all'individuazione tempestiva di quelle criticità che solo l'autorità giudiziaria ha poi accertato.

Lo dimostra il fatto che i procedimenti sanzionatori Consob si sono spesso attivati solo in esito ai risultati delle indagini giudiziarie (in molti casi anche a distanza di anni dai fatti).

L'elevatezza del portafoglio di titoli di Stato di MPS influisce anche sui risultati dello *stress test* di EBA effettuato nella seconda parte del 2011. Nel giugno 2012 MPS non è in grado di colmare la deficienza di capitale con iniziative private e ricorre ai Nuovi strumenti finanziari – NSF (cosiddetti «Monti *bond*»).

Nel dicembre 2012 la Commissione europea approva temporaneamente la ricapitalizzazione di MPS, subordinatamente alla presentazione di un piano di ristrutturazione entro sei mesi dalla data della decisione. MPS richiede di emettere Monti *bond* per un importo complessivo di 3,9 miliardi, di cui 1,9 miliardi per il rimborso dei Tremonti *bond* già in essere che aveva emesso nel 2009 per 1,9 miliardi in base al decreto-legge n. 185 del 2008); ulteriori 171 milioni di NSF verranno emessi a fronte del pagamento degli interessi maturati per il 2012 sui Tremonti *bond*.

La Commissione europea approva la versione definitiva del piano di ristrutturazione nel novembre 2013. MPS si impegna inoltre a convertire gli NSF qualora l'aumento di capitale previsto nel piano non si realizzi. Gli NSF verranno successivamente integralmente rimborsati da MPS, con una tempistica accelerata rispetto a quella definita nel piano di ristrutturazione approvato dalla Commissione europea.

La situazione diviene nuovamente problematica nel 2014, in vista dell'avvio del *Single supervisory mechanism* (SSM). Infatti, viene condotto l'esercizio di valutazione approfondita (*comprehensive assessment* – CA) dei bilanci delle principali banche dell'area dell'euro, costituito da due

parti: la revisione della qualità degli attivi (*Asset quality review*, AQR) e lo *stress test* (ST). MPS, al netto delle azioni di rafforzamento patrimoniale intraprese nel corso del 2014, evidenzia una deficienza di capitale, riconducibile unicamente allo scenario avverso dello *stress test*, pari a 2,1 miliardi. La deficienza di capitale emersa nell'ambito del CA è colmata dalla banca con un aumento di capitale di 3 miliardi, autorizzato dalla BCE a maggio del 2015 e completato nel mese successivo. Parte di tale aumento di capitale è destinata alla restituzione della quota residua di NSF per 1,071 miliardi. La BCE, che intanto aveva assunto la vigilanza diretta sulla banca, richiede a MPS di rispettare, a partire dal 2015, un CET1 *ratio* del 10,2 per cento. Contemporaneamente, alla banca viene chiesto di: *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*. I crediti deteriorati passano dal 19,1 per cento del 2012 al 34,8 per cento del 2015 mentre per il sistema passano dal 13,5 per cento al 18,1 per cento.

Nel corso del 2016 viene condotto un nuovo esercizio di *stress* a livello europeo, coordinato dall'EBA e condotto dall'SSM. I risultati di questo esercizio, pubblicati alla fine di luglio 2016, evidenziano un impatto molto rilevante sulla posizione patrimoniale di MPS nello scenario avverso alla fine del 2018 (capitale di qualità primaria pari al -2,4 per cento delle attività ponderate per il rischio).

Alla luce dei risultati dello *stress test*, la BCE chiede a MPS l'adozione in tempi brevi di una soluzione credibile commisurata ai problemi della banca. MPS annuncia al mercato il «Progetto Charles» che prevede, tra l'altro, un rafforzamento patrimoniale di ammontare fino a 5 miliardi. Il progetto viene autorizzato dalla BCE nel successivo mese di novembre ma non si perfezionerà in quanto la banca non riesce a reperire sul mercato tutte le risorse necessarie al completamento dell'aumento di capitale.

Si apre la strada per la ricapitalizzazione precauzionale da parte dello Stato.

### 5.2 *Le quattro banche in risoluzione: Banca delle Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di risparmio di Ferrara e Cassa di risparmio di Chieti*

La crisi delle quattro banche poste in risoluzione nel novembre del 2015 si sviluppa anch'essa a partire dagli anni 2008-2009 e trae origine da cause comuni che emergono compiutamente a seguito dell'azione di vigilanza che si sviluppa dal 2008/2009 e che portano al loro commissariamento, che avviene per ciascuna di esse in tempi diversi tra il 2013 e il 2015. Nei quattro o cinque anni precedenti il commissariamento, Banca d'Italia conduce diciotto ispezioni, equamente distribuite tra le quattro banche. Quanto a Consob, essa ha esercitato la vigilanza sulle operazioni di offerta al pubblico in occasione dell'approvazione dei prospetti informativi relativi all'emissione di azioni ed obbligazioni (fatta eccezione

per Carichieti, sulla quale non disponeva di poteri di intervento in quanto non emittente titoli quotati o diffusi).

Come già detto si tratta di banche di piccole e minori dimensioni, per le quali le manifestazioni della crisi sono per lo più riconducibili alle «classiche» crisi bancarie e hanno meno a vedere con le cause prime della crisi finanziaria internazionale.

La crisi, infatti, si sviluppa all'interno dell'area crediti ed è determinata da *governance* inadeguata, politiche di erogazione del credito scadenti, imprudenti e pertanto eccessivamente rischiose e da ultimo, ma non meno importante, da comportamenti irregolari da parte dei vertici aziendali non solo nell'area crediti. In conseguenza del fatto che le perdite su crediti comportano la necessità di effettuare aumenti di capitale, emergono anche problematiche collegate alla vendita di obbligazioni subordinate alla clientela *retail* nonché di azioni sottoscritte da altre banche delle quali, a loro volta, le singole banche avevano sottoscritto gli aumenti di capitale da esse effettuati (cosiddetti «acquisti incrociati»). Più in dettaglio, Banca d'Italia rileva, in occasione degli accertamenti ispettivi come anche in questi casi la *governance* sarebbe risultata fortemente inadeguata in tutte le sue articolazioni: la proprietà non avrebbe svolto il ruolo di selezione e vaglio dei vertici aziendali; il consiglio di amministrazione e il *management* non avrebbero realizzato la sana e prudente gestione; i meccanismi di controllo interno sarebbero stati molto carenti e pertanto non efficaci.

Come riscontrato in tutte le banche in crisi, le insufficienze della *governance* si sono tradotte in una scadente qualità del credito. I crediti deteriorati delle quattro banche hanno raggiunto, in tempi diversi, e a seguito di ripetute ispezioni da parte di Banca d'Italia, percentuali almeno doppie rispetto a quelle del sistema bancario, determinando tensioni di liquidità e pesanti perdite patrimoniali, all'origine del dissesto.

Infine, la Banca d'Italia ha sottolineato che le risposte delle quattro banche alle sue sollecitazioni e prescrizioni sono state insoddisfacenti.

Quanto a Consob, la sua attività ha riguardato numerose emissioni di titoli azionari e obbligazionari subordinati nel periodo antecedente all'accesso all'amministrazione straordinaria. In tutti i casi, nonostante Consob abbia precisato di avere proceduto all'approvazione dei vari prospetti anche in esito all'informativa ricevuta da Banca d'Italia nell'ambito della collaborazione *ex lege*, è altresì vero che solo successivamente alla documentazione ricevuta a seguito della risoluzione la Consob avvia una istruttoria che si conclude con l'irrogazione di ingenti sanzioni amministrative.

L'area crediti è il fulcro di queste crisi. Le cause sono da ricercare: 1) in una eccessiva crescita dei prestiti negli anni precedenti allo scoppio della crisi finanziaria internazionale spesso in aree al di fuori della propria area di tradizionale insediamento, senza svolgere istruttorie di fido approfondite; 2) nell'eccessiva concentrazione dei rischi in alcuni settori, *in primis* l'immobiliare e nei confronti di alcuni grandi prenditori; 3) nei debordi dai limiti regolamentari interni e profili di anomalia nei confronti di alcuni prenditori, anche nel caso di erogazioni nei confronti di ammini-

stratori; 4) nella scarsa attenzione alle garanzie, mancato aggiornamento delle perizie sugli immobili. Tali politiche del credito «facili» vengono realizzate in alcuni casi anche da altre banche o intermediari finanziari del gruppo (Flashbank nel caso del gruppo Carichieti, la società di *leasing* Commercio e Finanza nel caso di Carife, Medioleasing nel caso di BM).

Per le motivazioni sopra esposte, le banche in questione sono state assoggettate all'amministrazione straordinaria: Carife viene commissariata nel maggio 2013, BM viene sottoposta dapprima a gestione provvisoria nell'agosto 2013 e ad amministrazione straordinaria nell'ottobre 2013; Carichieti è sottoposta ad amministrazione straordinaria nel settembre 2014 e BPEL nel febbraio 2015.

Con riferimento alle banche di cui sopra si deve evidenziare un *deficit* di scambio di comunicazioni e di informazioni tra gli enti preposti alla vigilanza.

In particolare con riferimento a Carife i pubblici ministeri auditi hanno riferito che Consob aveva dichiarato di non aver avuto notizia da Banca d'Italia delle raccomandazioni che la stessa aveva indirizzato a Carife sull'aumento di capitale 2011. La Consob quindi avrebbe approvato sulla base di informazioni incomplete i prospetti relativi all'aumento di capitale 2011 che, anziché mettere in rilievo che l'aumento di capitale era frutto di un'indicazione di Banca d'Italia a fronte del deterioramento del credito e di altri problemi della banca, davano invece atto che la scelta mirava ad anticipare il rafforzamento patrimoniale in vista di Basilea 3.

Anche in relazione a BM si è rilevato un *deficit* di comunicazione tra gli enti preposti alla vigilanza.

L'audizione del Governatore Visco, ha confermato che i prospetti approvati dall'autorità competente, in riferimento agli aumenti di capitale di Carife e di BM non contenevano gli *alert* necessari ed indispensabili.

Per quanto infine riguarda Carichieti i pubblici ministeri auditi dalla Commissione hanno riferito di indagini in corso con riferimento alla gestione dei commissari nominati da Banca d'Italia per la fase di amministrazione straordinaria, con particolare riferimento alla cessione dei crediti deteriorati, sulla cui valutazione lo stesso tribunale di Chieti, in sede di dichiarazione di insolvenza, ha espresso delle censure, collegando ad essa se non l'insorgere dell'insolvenza, quanto meno il suo aggravamento.

### 5.3 Le due banche venete: Banca popolare di Vicenza e Veneto Banca

Le problematiche relative alle due banche, presenti già da tempo in entrambi gli istituti, emergono nella loro gravità più tardi rispetto ai casi precedenti, e cioè nel 2014-15 anche per gli effetti della seconda lunga recessione che è stata particolarmente pesante in Veneto. Le cause e le manifestazioni della crisi di queste due banche inoltre possono considerarsi «gemelle».

Ancora una volta le maggiori criticità riguardano: 1) forti carenze della *governance*, dovute ad un modello basato sull'autoreferenzialità

dei vertici aziendali; 2) modalità di erogazione del credito deboli cui si aggiungono, come fattori specifici di crisi di queste due banche; 3) problematiche relative alla valutazione del prezzo delle azioni; si tratta di due banche popolari non quotate ad azionariato diffuso, di dimensioni rilevanti, tanto da essere passate alla fine del 2014 sotto la vigilanza di BCE; 4) emersione di pratiche scorrette di ricapitalizzazione nonché di gestione del fondo azioni proprie, attuate attraverso le cosiddette operazioni «bacciate».

Nel periodo 2007-2011 entrambe le banche crescono molto più del sistema, attuando una politica tipica di molte banche del territorio. A tal fine ampliano la base sociale, incrementando il capitale mediante emissione di azioni destinate anche a nuovi soci.

Le ispezioni compiute in questo periodo rilevano per entrambe le banche alcune carenze e anomalie in tutte le fasi del processo creditizio che tuttavia non sembrano avere conseguenze particolarmente negative sulla qualità del portafoglio crediti.

VB in questi primi anni attua una sostenuta politica di acquisizione di altre banche a carattere locale, tra cui Banca popolare di Intra, Banca italiana di sviluppo, Banca Apulia, Cassa di risparmio di Fabriano. Nel 2010 inoltre furono rilevati da Banca d'Italia elementi indicativi della possibile sussistenza di un controllo non autorizzato di VB su BIM nella forma dell'influenza dominante, cui, a esito di approfondimenti, fece seguito una formale istanza da parte di VB per l'acquisizione del controllo di BIM.

Le criticità nel portafoglio prestiti si materializzano gradualmente a seguito della crisi del debito sovrano e della conseguente nuova recessione. A partire dal 2013 anche BPVI e VB, come il resto del sistema bancario, avviano una riduzione delle erogazioni creditizie che prosegue in maniera più marcata negli anni successivi.

In questi anni le ispezioni si focalizzano sulla verifica della qualità del portafoglio crediti delle due banche mediante accertamenti mirati che si svolsero per BPVI da maggio a ottobre 2012 e per Veneto Banca da gennaio ad agosto 2013. Entrambe le aziende saranno nuovamente sottoposte ad accertamenti ispettivi nel primo semestre 2014 nell'ambito del *comprehensive assessment*.

L'esercizio di *stress test* che si svolge da gennaio a ottobre 2014 fa emergere per entrambe le banche uno *shortfall* patrimoniale (682 milioni per BPVI e 714 milioni per VB). Tra la data di riferimento dell'esercizio (31 dicembre 2013) e la pubblicazione dei risultati tutte e due le banche effettuavano misure di rafforzamento di capitale che sanavano lo *shortfall*. Tuttavia, verrà poi tardivamente accertato dalla vigilanza, tali aumenti erano solo in parte computabili nel patrimonio per effetto della rilevanza di «operazioni bacciate» che avrebbero dovuto essere portate a detrazione del patrimonio e che non erano state dedotte.

In questa fase prese definitivamente avvio la spirale negativa che porta rapidamente al dissesto. A partire dal 2014 e soprattutto dal 2015 il fattore che più di ogni altro ha determinato l'abbattimento del patrimonio dei due intermediari è stato il deterioramento della qualità del credito;

i crediti deteriorati sono derivati in gran parte dagli effetti della crisi economica sulle imprese affidate e dalla volontà della banca di sostenere il territorio. Il credito esplicitamente in conflitto d'interessi, fenomeno di per sé grave e preoccupante, rappresenta una quota percentuale non elevata del totale.

Come detto nella crisi di BPVI e di VB sono determinanti due aspetti specifici: la determinazione del prezzo delle azioni e le «operazioni baciate».

Sin dalle prime ispezioni emergono per entrambe le banche le prime criticità sul meccanismo di fissazione del prezzo delle azioni, basato su un processo non codificato, svincolato da collegamenti con le *performance* reddituali e privo del parere di esperti indipendenti.

In riferimento a BPVI, nel 2011 la banca, al fine di conformarsi alle prescrizioni di Banca d'Italia irrogate in esito ad una ispezione compiuta nel 2009, adottò le linee guida che prevedevano i parametri in funzione dei quali gli organi societari avrebbero dovuto informarsi per le decisioni concernenti il prezzo dei titoli e disponevano di riservare ad un esperto esterno un parere in merito. Il prezzo delle azioni è rimasto costante nel corso degli anni successivi (euro 62,5 per azione) e, nell'ambito delle rilevazioni eseguite da BCE nel 2015, verrà constatata non solo una applicazione solo parziale delle linee guida adottate, ma anche e soprattutto la permanenza di un disallineamento tra il rendimento implicito dell'azione BPVI e la redditività ordinaria della banca, che aveva accresciuto in misura rilevante l'esposizione di quest'ultima a rischi operativi e reputazionali, inerenti, tra l'altro, i reclami degli azionisti aventi ad oggetto la sovrastima del prezzo dell'azione.

Si consideri, tra l'altro, che gli aumenti di capitale (AUCAP) compiuti da BPVI nel 2013, nel 2014, indotti da Banca d'Italia per incrementare il patrimonio di vigilanza, erano stati effettuati in base al medesimo meccanismo di determinazione del valore/prezzo delle azioni.

Con particolare riferimento all'AUCAP 2013 ed all'approvazione del relativo prospetto informativo da parte di Consob, è emerso che quest'ultima non aveva ricevuto notizia da Banca d'Italia delle debolezze patrimoniali di BPVI, di talché aveva ritenuto che l'informativa fornita ai risparmiatori fosse esaustiva.

Anche per quanto riguarda VB, Banca d'Italia effettua a suo carico alcuni rilievi in ordine al meccanismo di fissazione del prezzo delle azioni nel 2009, invitandola ad adottare apposita normativa interna e ad affidarsi al parere di un esperto esterno, invito a cui VB si conforma nel 2010.

Il prezzo dell'azione di VB assunse valore crescente negli anni successivi, risultando «incoerente» con la effettiva redditività aziendale ed anche nel contesto economico complessivo, sia in rapporto ai valori riferiti alle banche operanti nel mercato regolamentato (in quanto molto più elevato) che ai valori riferiti a quelle operanti in mercati non regolamentati (in quanto superiore alla media).

Anche in questo caso, la determinazione del prezzo delle azioni ha influenzato gli AUCAP compiuti da VB negli anni 2013, 2014 sollecitati

da Banca d'Italia per incrementare il patrimonio di vigilanza ma risultati, in esito ad accertamenti successivi, connotati da diverse criticità.

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

In conclusione nonostante la Banca d'Italia sia intervenuta più volte sulla determinazione del prezzo delle azioni per ottenere che i due intermediari si dotassero di processi adeguati e di criteri obiettivi di fissazione del prezzo, quest'ultimo è rimasto sovrastimato fino a tutto il 2016.

Da ultimo, con riferimento al fenomeno delle operazioni «bacciate», ricordiamo che esse non sono vietate per legge dal 2008, a patto che i relativi finanziamenti siano autorizzati dall'assemblea straordinaria, nel rispetto delle condizioni previste dal codice civile (articolo 2358) e che le azioni non siano conteggiate nel patrimonio di vigilanza.

Tale fenomeno, che consiste nella vendita di azioni a soggetti ai quali la banca venditrice fornisce la relativa provvista nell'ambito di operazioni di finanziamento, è largamente concentrato nel periodo 2012–2014, quando entrambe le banche, a causa della prospettiva di coefficienti patrimoniali più elevati e a causa dell'emergere degli NPL, dovevano effettuare aumenti di capitale.

La Banca d'Italia ha rilevato la fattispecie a metà del 2013 su VB e ad inizio 2015 su BPVI, benché vi fossero operazioni bacciate per ingenti importi già negli anni precedenti.

Nella corsa al reperimento di adesioni alle operazioni di rafforzamento di capitale – operate anche attraverso i finanziamenti bacciate – le due banche hanno, in vari casi, applicato pratiche scorrette nell'ambito delle politiche commerciali finalizzate alla vendita dei propri prodotti (carenza di informativa al cliente, inidonea valutazione del merito creditizio, carenti procedure interne). Le operazioni bacciate, a seguito di plurimi accertamenti compiuti (anche da BCE) hanno costituito un fenomeno significativo; si consideri infatti che l'importo delle stesse calcolato su BPVI è risultato di euro 1,1 miliardi mentre quello calcolato su VB di euro 356 milioni.

Si consideri infine che gli aumenti di capitale – in particolare quelli compiuti nel 2014, per superare i previsti esiti di *shortfall* patrimoniali in sede di *comprehensive assessment* con riferimento al bilancio al 31 dicembre 2013 – poterono essere computati nel patrimonio di vigilanza solo parzialmente (essendo derivati in gran parte da acquisti di azioni finanziate dalla banca). Per accertamenti successivamente svolti, essi risultarono non sufficienti all'obiettivo di raggiungimento dei parametri minimi previsti. Da qui la «discesa» delle due banche verso lo stato di dissesto e accesso, nel 2017, alla liquidazione coatta amministrativa.

Inoltre, nel corso del 2015 la posizione di liquidità delle due banche inizia a deteriorarsi. Da settembre a dicembre 2015, la raccolta di BPVI

subisce una diminuzione di circa 2,5 miliardi (-14 per cento), quella di VB di circa 4 miliardi (-20 per cento).

Ciascuno degli organi amministrativi delle banche – rinnovati autonomamente dalle assemblee dopo le ispezioni della Vigilanza (salvo l'amministratore delegato di BPVI, sostituito già nel corso dell'accertamento), approva un piano di rilancio che per entrambe le banche avrebbe dovuto portare, a seguito della riforma delle banche popolari, alla trasformazione in s.p.a. (poi effettivamente realizzata), a un aumento di capitale (1 miliardo per VB e 1,5 miliardi per BPVI) e alla quotazione in borsa. Nel processo di trasformazione in s.p.a. il prezzo delle azioni venne portato da 48 a 6,3 euro per BPVI e da 30,5 a 7,3 euro per VB. In entrambi i casi l'offerta delle azioni sul mercato a un prezzo di 0,10 per azione fallì.

Nella primavera del 2016 viene costituito il fondo Atlante, in base a un'iniziativa di matrice prevalentemente interbancaria privata, con la presenza di Cassa depositi e prestiti, di alcune fondazioni bancarie e assicurazioni, che diviene il principale azionista di BPVI con più del 99 per cento del capitale e successivamente, a giugno, diviene il principale azionista di VB con il 97,64 per cento.

L'incertezza legata alle possibilità di successo delle iniziative di risanamento delle due banche compromette irrimediabilmente la fiducia della clientela; nel primo semestre del 2017, la continua esposizione mediatica determina ulteriori deflussi di provvista (2,5 miliardi per BPVI e 3,9 miliardi per VB).

Si innesca, come detto, una spirale inarrestabile e le due banche vengono dichiarate a rischio di dissesto.

Consob è intervenuta dal 2008 al 2013 dirigendo la propria attenzione sulle modalità di attuazione della disciplina MIFID irrogando una sanzione nei confronti di VB nel 2013 e nei confronti di BPVI nel 2015.

Nel periodo successivo, 2015-2016, è intervenuta ripetutamente sui contenuti dei prospetti informativi relativi a diverse operazioni, richiedendo l'inserimento in essi di informazioni supplementari.

Risulta avere utilizzato poteri che vanno oltre la disamina dei prospetti, avviando due ispezioni su VB: la prima, sulle condotte adottate dall'intermediario nella distribuzione alla clientela *retail*, la seconda sul processo di definizione del valore delle azioni proprie. Nel corso delle verifiche ispettive sono emerse delle irregolarità tali da portare all'utilizzo dei poteri di accesso previsti dal TUF.

Complessivamente, nei confronti delle due banche venete, Consob ha irrogato sanzioni per circa 9 milioni di euro.

6. L'EFFICACIA DELLE ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUL SISTEMA BANCARIO E SUI MERCATI FINANZIARI POSTE IN ESSERE DAGLI ORGANI PREPOSTI, IN RELAZIONE ALLA TUTELA DEL RISPARMIO, ALLA MODALITÀ DI APPLICAZIONE DELLE REGOLE E DEGLI STRUMENTI DI CONTROLLO VIGENTI, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE MODALITÀ DI APPLICAZIONE E ALL'IDONEITÀ DEGLI INTERVENTI, DEI POTERI SANZIONATORI E DEGLI STRUMENTI DI CONTROLLO DISPOSTI, NONCHÉ ALL'ADEGUATEZZA DELLE MODALITÀ DI PRESIDIO DAI RISCHI E DI SALVAGUARDIA DELLA TRASPARENZA DEI MERCATI (ART. 3, COMMA 1, LETTERA c))

La disciplina vigente precisa gli obiettivi della vigilanza e prevede un obbligo di collaborazione tra le varie autorità e di comunicazione delle notizie acquisite. Si veda ad esempio (in riferimento alla disciplina degli intermediari finanziari, regolati dal TUF) l'articolo 5 del TUF che, in generale, al comma 1, indica quali obiettivi della vigilanza:

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

Lo stesso articolo 5, nello specifico al comma 2, precisa che la Banca d'Italia è competente per quanto riguarda il contenimento del rischio, la stabilità patrimoniale e la correttezza dei comportamenti, mentre al comma 3 individua in Consob l'autorità competente per quanto riguarda la trasparenza e la correttezza dei comportamenti.

La dualità di obiettivi, che vengono ad essere perseguiti da due distinte autorità di vigilanza, trova una sintesi ed un punto di equilibrio nell'obbligo di collaborazione reciproca.

Al comma 5 dell'articolo 5 citato si precisa che Banca d'Italia e Consob operano in modo coordinato e si danno reciproca comunicazione dei provvedimenti assunti e delle irregolarità rilevate nell'esercizio dell'attività di vigilanza. Il comma 5-bis prevede tra Banca d'Italia e Consob la stipula di un protocollo d'intesa, avente ad oggetto i compiti di ciascuna, le modalità del loro svolgimento, lo scambio di informazioni, anche in riferimento alle irregolarità rilevate.

Più in generale l'obbligo di informazione tra autorità di vigilanza è previsto anche dall'articolo 7 del TUB che, dopo aver sancito il segreto d'ufficio su tutte le notizie, informazioni e dati acquisiti dalla Banca d'Italia, in ragione della sua attività di vigilanza, precisa, al comma 5, che Banca d'Italia, Consob, COVIP e IVASS debbano tra loro collaborare, anche mediante scambio di informazioni e non possano reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio. Dello stesso segno l'articolo 54, comma 5, del TUB in riferimento alla vigilanza ispettiva della Banca d'Italia e delle conseguenti comunicazioni a Consob. Simmetrica è poi la previsione dell'articolo 4 del TUF.

L'articolo 7-bis del TUF, come sostituito dal decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, attuativo della direttiva 2014/65/UE, cosiddetta MI-

FID II (che si applica a decorrere dal 3 gennaio 2018) ribadisce come la Consob sia competente per quanto riguarda la protezione degli investitori, l'ordinato funzionamento ed integrità dei mercati finanziari o delle merci, mentre la Banca d'Italia sia competente per quanto riguarda la stabilità dell'insieme o di una parte del sistema finanziario. Anche questa norma prevede che Banca d'Italia e Consob stabiliscano, sulla base di un apposito protocollo d'intesa, le modalità della cooperazione e del reciproco scambio di informazioni rilevanti.

Per completare il quadro normativo deve ricordarsi che dalla fine del 2014 le banche cosiddette «significative» escono dall'ambito della vigilanza nazionale per entrare in quello affidato al Meccanismo di vigilanza unico (*Single supervisory mechanism*, SSM), in vigore dal 4 novembre 2014.

Pertanto, per i gruppi bancari italiani significativi (allo stato undici) compete al SSM la vigilanza diretta e la selezione delle eventuali informazioni da trasmettere all'autorità nazionale sui mercati.

Tornando all'ambito nazionale, si rileva come il sistema assicuri alle Autorità di vigilanza un ampio margine operativo, competendo alle stesse di mediare tra le finalità da perseguire. In quest'ottica, le sorti dell'efficacia preventiva (*ex ante*) e riparativa (*ex post*) delle criticità vengono, in definitiva, riposte nelle mani degli organi di vigilanza sia in termini di tempestività di intervento che di idoneità delle modalità e dei tempi prescelti.

Il punto è che nello scenario che ha caratterizzato l'ultimo decennio, l'esercizio dell'attività di vigilanza non si è dimostrato del tutto efficace.

Nelle vicende che hanno specificamente coinvolto gli istituti oggetto di indagine, la Commissione è giunta a ritenere che in tutti i sette casi le attività di vigilanza sia sul sistema bancario (Banca d'Italia) che sui mercati finanziari (Consob) si siano rivelate non sufficientemente efficaci ai fini della tutela del risparmio; che le modalità di applicazione delle regole e degli strumenti di controllo si siano rivelate perfettibili; che i poteri sanzionatori siano stati impotenti in caso di manifestazioni dolose che hanno spesso investito gran parte della direzione apicale degli emittenti; che le modalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati si siano dimostrate inadeguate.

Un primo aspetto emerso nel corso delle diverse audizioni, riguarda il fatto che Banca d'Italia ha lamentato limiti «investigativi» degli strumenti a propria disposizione, all'epoca dei fatti, in sede di ispezione. Così, in relazione all'accertamento di alcune irregolarità, la Banca d'Italia segnala di non aver potuto fare altro che prendere atto delle dichiarazioni della banca oggetto d'ispezione, non avendo ulteriori poteri che la mettessero nelle condizioni di verificare la correttezza dell'informazione fornita dalla banca vigilata.

Si citano sul punto le dichiarazioni di Barbagallo in sede di audizione del 22 novembre 2017: «c'è invece un tema endogeno sulle ispezioni e sull'adeguatezza degli strumenti. Di fronte alle irregolarità osservate al Monte dei Paschi o in altre realtà, secondo me non basta affidarsi alla pe-

rezza e alla capacità dei colleghi di capire i problemi anche per via indiziaria; bisognerebbe probabilmente andare oltre – è una mia personale opinione – e dotare gli ispettori di altri poteri, magari sotto il controllo della Guardia di finanza. La Consob, per esempio, ha questi poteri in alcuni casi. Esercitare in via eccezionale un potere maggiore credo sia d'ausilio in situazioni in cui si ha obiettivamente un dubbio».

Peraltro la Consob, dotata di questi maggiori poteri, non pare averli utilizzati adeguatamente (avendoli attivati in due sole occasioni) né aver, di fatto, conseguito risultati significativi.

In effetti, sulla base di quanto emerso dai lavori della Commissione, gli interventi attuati dalla Consob non hanno portato all'individuazione tempestiva di quelle criticità che solo l'autorità giudiziaria ha poi accertato, quando ormai i fatti contestati si erano da tempo consumati.

La disamina e l'approfondimento di alcuni eventi che hanno contraddistinto l'azione della vigilanza – nella specie di Banca d'Italia e Consob – ha fatto emergere, nell'ambito dell'inchiesta, oggettive debolezze nella collaborazione e nello scambio reciproco di informazioni rilevanti tra i due organismi.

Per le finalità dell'inchiesta della Commissione ha assunto particolare rilievo la circostanza che nell'ambito della collaborazione tra Autorità, prevista ai sensi del citato articolo 5, comma 5-*bis*, del TUF, non sono state trasmesse da Banca d'Italia o adeguatamente recepite da Consob notizie rilevanti che avrebbero potuto incidere sulla verifica dei prospetti ai fini della loro preventiva approvazione.

Così in riferimento agli aumenti di capitale ed alla vendita di strumenti finanziari svolti in seno alle quattro banche oggi in risoluzione, nel mentre sono state contestate dall'autorità giudiziaria violazioni degli obblighi di trasparenza a carico degli emittenti, è altresì emerso che i dati omessi nei prospetti afferivano spesso al contenuto di raccomandazioni della Banca d'Italia. Consob ha sostenuto, anche davanti all'autorità giudiziaria, di avere approvato tali prospetti informativi (e le operazioni cui essi si riferivano hanno avuto corso con l'adesione/sottoscrizione dei risparmiatori) senza essere a conoscenza dell'esistenza delle criticità segnalate da Banca d'Italia al vigilato, pur mettendo in rilievo che tale *deficit* informativo fosse addebitabile alla banca. Se così è stato, il mancato funzionamento della collaborazione tra le due Autorità appare evidente. Altrimenti le doglianze che ciascuna delle due Autorità ha espresso in riferimento alle informazioni scambiate hanno costituito facile «alibi».

La tematica dell'interlocuzione tra le due Autorità ha avuto rilievo anche in altre circostanze accertate in sede di inchiesta. Nella specie, si sono registrate incongruenze tra l'interpretazione, il significato e la valenza che ciascuna delle due Autorità di vigilanza riteneva attribuibile al contenuto di una comunicazione relativa ad un resoconto ispettivo trasmesso da Banca d'Italia a Consob in ordine al prezzo delle azioni della banche venete, il cui importo Banca d'Italia ritenne di segnalare, come «elevato», senza tuttavia specificare di aver riscontrato alcune importanti anomalie nelle procedure interne per la sua determinazione.

Il Governatore della Banca d'Italia, sentito sull'argomento si è limitato a dichiarare che le lacune riscontrate nell'interlocuzione tra Autorità siano dipese da mere «differenze redazionali, funzionali a mettere in evidenza i differenti aspetti di interesse».

In generale si è visto come le banche abbiano dovuto ricorrere a politiche di rafforzamento patrimoniale e Banca d'Italia in molti casi abbia sollecitato l'adozione di tali iniziative, soprattutto nei confronti delle banche più «deboli».

Non hanno fatto eccezione a tali sollecitazioni le banche destinatarie della presente inchiesta, per le quali, la presenza di molteplici criticità (nei processi creditizi, nella *governance* eccetera) e l'impennata dell'incidenza degli NPL, hanno reso le misure di ri-patrimonializzazione adottate non sufficienti ad evitare il dissesto. Ed allora occorre domandarsi – al netto degli episodi dolosi di occultamento di documenti e di *mala gestio*, che in talune situazioni hanno contraddistinto l'operato delle banche in esame – se gli strumenti a disposizione della Vigilanza siano stati utilizzati tutti e se, in caso positivo, si siano dimostrati sufficienti.

Lo stesso Governatore, chiamato ad esprimere una sua valutazione sull'operato di Banca d'Italia, non ha escluso possibili carenze: «È indubbio che è il *gap*, il famoso *gap*, i tre anni, un anno, eccetera, è un problema che io mi sono posto. Cioè, potevamo noi nel 2013 essere un pochino più svegli? Forse. Se devo dire, due rimpianti: uno è la questione delle sofferenze, cioè di non aver spinto con forza le banche a cercare di dotarsi di una capacità di recupero e di ordine, sostanzialmente avere tutti i documenti giusti per le sofferenze che avevano; e l'altro è, effettivamente, Vicenza, perché noi, nelle discussioni del Direttorio, nelle valutazioni sulla base delle carte eccetera, l'abbiamo sempre considerata, fino ad allora, una banca non straordinaria, non la migliore delle popolari, sicuramente c'erano varie altre popolari migliori di Vicenza, ma in quell'ambito lì sicuramente una banca in grado di fare acquisizioni di banche più piccole con attenzione. Che succede? Succede che ci sono, nel 2014, questi problemi».

In punto di vigilanza sulla *governance*, Banca d'Italia, tra le carenze lamentate circa i propri poteri, aveva indicato anche l'assenza del cosiddetto potere di *removal* (ossia il potere di rimuovere dagli organi sociali gli esponenti della banca), che è entrato in vigore a decorrere dal 2015. Sino ad allora Banca d'Italia aveva potuto intervenire sulla composizione degli organi delle banche tramite la cosiddetta *moral suasion*, anche se non sempre con successo.

Per quanto concerne il tema generale dell'efficacia dell'attività di vigilanza è stato rilevato come le banche abbiano in molti casi ottemperato talvolta solo in modo parziale – e con gravi ritardi – alle prescrizioni impartite da Banca d'Italia.

A fronte della mancata adozione delle misure correttive impartite da Banca d'Italia, quest'ultima si è limitata a reiterare la prescrizione e/o a sollecitare la banca a conformarsi.

Anche l'applicazione finale di una sanzione, a fronte di una perdurante omissione protrattasi per anni, non sembra aver costituito un rimedio – da solo – adeguato e sufficiente.

Se, dunque l'attività della Vigilanza è risultata lenta, bisogna interrogarsi su come rendere più efficacemente coercitive le indicazioni che la vigilanza indirizza alle banche, al fine di evitare – laddove possibile – il permanere di situazioni di criticità che rischiano di minare la sana e prudente gestione ed il buon funzionamento della banca.

#### 7. LE TRE DIVERSE SOLUZIONI ADOTTATE PER LE CRISI DELLE SETTE BANCHE

Le soluzioni adottate a partire dalla fine del 2015 per la soluzione delle sette crisi bancarie si muovono tutte nell'ambito della filosofia che ispira la direttiva 2014/59/UE, cosiddetta *bank recovery and resolution directive* (BRRD), pienamente efficace dal 1° gennaio 2016. Esse pertanto si svolgono in un contesto normativo europeo nuovo al cui interno operano da un lato le nuove Autorità di vigilanza e di risoluzione e dall'altro la Commissione europea, che a seguito della crisi finanziaria internazionale è intervenuta con regolamentazioni *ad hoc* sugli aiuti di Stato al settore bancario.

La BRRD aveva l'obiettivo di introdurre in tutti i Paesi europei regole armonizzate per prevenire e gestire le crisi bancarie. A tal fine è stato istituito quale componente essenziale dell'Unione bancaria, a complemento del SSM, l'Autorità di risoluzione, o *Single resolution mechanism* (SRM), responsabile della gestione accentrata delle crisi bancarie nell'area dell'euro. L'SRM è un sistema articolato che si compone delle Autorità di risoluzione nazionali e di un'Autorità accentrata, il Comitato unico di risoluzione (*Single resolution board*, SRB), cui partecipano rappresentanti delle autorità di risoluzione nazionali e alcuni membri permanenti. Per le banche «*significant*» è l'SRB ad individuare le modalità con cui la crisi può essere affrontata e a decidere, quando la crisi si manifesta, come gestirla in concreto adottando un programma di risoluzione. Spetta invece all'Autorità di risoluzione nazionale, nel caso di crisi italiane Banca d'Italia, dare attuazione al programma, esercitando i poteri che la normativa europea e le norme nazionali di recepimento le attribuiscono. Il programma deve inoltre essere sottoposto alla Commissione europea. Nei casi di banche «*less significant*», le autorità di risoluzione nazionali conservano la responsabilità di pianificare e gestire le crisi. La loro azione si svolge comunque secondo linee guida e orientamenti definiti dall'SRM.

Come è noto, la BRRD ha introdotto il *bail-in*, uno strumento che consente alle Autorità di risoluzione di disporre, al ricorrere delle condizioni di risoluzione, la riduzione del valore delle azioni e di alcuni crediti o la loro conversione in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in misura sufficiente a ripristinare un'adeguata capitalizzazione e a mantenere la fiducia del mercato. Gli azionisti e i creditori non possono in nessun caso subire perdite maggiori di quelle che sopporterebbero in caso

di liquidazione della banca secondo le procedure ordinarie. Più in dettaglio sono completamente esclusi dall'ambito di applicazione e non possono quindi essere né svalutati né convertiti in capitale:

- i depositi protetti dal sistema di garanzia dei depositi, cioè quelli di importo fino a 100.000 euro;
- le passività garantite, inclusi i *covered bonds* e altri strumenti garantiti;
- le passività derivanti dalla detenzione di beni della clientela o in virtù di una relazione fiduciaria, come ad esempio il contenuto delle cassette di sicurezza o i titoli detenuti in un conto apposito;
- le passività interbancarie (ad esclusione dei rapporti infragruppo) con durata originaria inferiore a sette giorni;
- le passività derivanti dalla partecipazione ai sistemi di pagamento con una durata residua inferiore a sette giorni;
- i debiti verso i dipendenti, i debiti commerciali e quelli fiscali purché privilegiati dalla normativa fallimentare.

Sfruttando un'opzione prevista dalla BRRD, il legislatore italiano ha prorogato di un anno al 1° gennaio 2016 l'applicabilità delle disposizioni della direttiva relative al *bail-in*. Ciò ha permesso di applicare alle quattro banche poste in risoluzione nel novembre del 2015 solo il *burden sharing* (BS), coinvolgendo nell'assorbimento delle perdite, gli azionisti e i titolari di obbligazioni subordinate. Il BS, a sua volta, era stato introdotto dalla Commissione europea nell'ambito della normativa sugli aiuti di stato che con la comunicazione dell'agosto 2013 diviene molto più restrittiva che in precedenza. Secondo la comunicazione infatti gli aiuti al settore bancario potevano essere concessi soltanto a condizioni tali da comportare un'adeguata condivisione degli oneri da parte degli investitori esistenti e cioè solo dopo che le perdite fossero state assorbite da detentori di strumenti *equity* e, successivamente, dai titolari di strumenti di capitale ibridi e subordinati.

Chiarito il nuovo contesto normativo, ripercorriamo di seguito in estrema sintesi le tre diverse soluzioni adottate nel caso delle sette banche in crisi, seguendo, al riguardo, un ordine cronologico.

### 7.1 La risoluzione delle quattro banche commissariate

Il primo caso di «parziale» applicazione delle nuove regole europee di gestione delle crisi bancarie è stato quello delle quattro banche commissariate, che alla fine del 2015 sono state poste in risoluzione.

Il contesto in cui si verificano le difficoltà di queste banche è molto diverso dal passato a causa della recessione economica e della debolezza del sistema economico già descritte, pertanto, in relazione alle stesse, non è stato possibile evitare la risoluzione attraverso la loro acquisizione da parte di altre banche più solide (pur avendo cercato i commissari soluzioni di questo tipo nel corso dell'amministrazione straordinaria).

Da ultimo è stata anche tentata la soluzione a carico del sistema bancario attraverso l'utilizzo del Fondo interbancario di tutela dei depositi. Questa via è stata preclusa dalla Commissione europea, che ha assimilato l'intervento del Fondo interbancario obbligatorio a un aiuto di Stato. Tale assimilazione – derivante da un'interpretazione di una comunicazione della stessa Commissione europea dell'agosto 2013 – non è stata condivisa dallo Stato italiano, che l'ha impugnata e per la quale si è a tutt'oggi in attesa di una decisione della giustizia europea.

È emerso in sede di audizioni che non si potesse tuttavia disattendere l'indicazione della Commissione perché qualora si fosse proseguito con l'intervento del Fondo interbancario obbligatorio, le banche beneficiarie sarebbero state costrette a sterilizzare contabilmente l'aiuto, apparendo comunque assolutamente improbabile che la BCE, cui spetta autorizzare le acquisizioni, assumesse una decisione in contrasto con gli orientamenti della Commissione. È emerso anche, in quella stessa fase, come non si fosse riusciti ad esperire un intervento del sistema bancario su basi volontarie in quel momento inedito.

Il rapido e drammatico deteriorarsi della situazione patrimoniale e della liquidità delle quattro banche ha quindi imposto di procedere senza indugio alla loro risoluzione, applicando con apposito decreto gli istituti previsti dalla BRRD, in forma *light*, ovvero con il solo BS.

Nel novembre del 2015, il governo emanò il decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, che poneva in risoluzione le quattro banche.

Ciascuna banca veniva scissa in due: una *good bank* o banca ponte e una *bad bank*. Alle quattro *good banks* afferivano i prestiti diversi dalle sofferenze e i debiti verso i depositanti e gli obbligazionisti ordinari. Alla *bad bank* (chiamata REV), unica per le quattro banche, afferivano solo le sofferenze.

Un aspetto critico e ampiamente trattato in diverse audizioni è stato il prezzo al quale le sofferenze vennero valutate: inizialmente al 17,6 per cento del loro valore nominale (la Commissione proponeva 13,5 per cento). Successivamente, a seguito di valutazioni di esperti indipendenti, il prezzo finale fu del 22,5 per cento. Le conseguenti perdite vennero poste a carico dei detentori delle azioni e delle obbligazioni subordinate emesse dalle quattro banche: il valore di questi strumenti venne azzerato. Le perdite residue sono state addossate al Fondo di risoluzione, che si è anche fatto carico di ricapitalizzare le banche ponte e la *bad bank* per 1,8 miliardi, con un contributo complessivo iniziale di 3,6 miliardi.

Complessivamente, lo ricordano gli organi delle procedure di risoluzione in sede di audizione, vennero trasferiti crediti in sofferenza per 9,4 miliardi mentre rimasero in capo alle *good banks* crediti problematici (*in-cagli* e *past due*) per complessivi 4,5 miliardi.

Anche la ricerca di un acquirente per le quattro banche ponte, apparentemente sane, si è rivelata più difficile del previsto. Nel maggio 2017 è stata perfezionata la vendita di Nuova Banca Etruria, Nuova Banca Marche e Nuova Cari-Chieti a UBI al prezzo simbolico di un euro e ciò ha comportato ulteriori oneri tra cui una ulteriore ricapitalizzazione a carico

del Fondo di risoluzione nazionale per 713 milioni e una cessione di ulteriori sofferenze per 2,2 miliardi a REV oltre a garanzie per rischi legali e fiscali. Lo stesso schema è stato seguito per la contemporanea cessione di Nuova CariFerrara a Banca popolare dell'Emilia-Romagna (BPER). In questo caso il contributo patrimoniale a carico del Fondo di risoluzione nazionale è stato di 340 milioni, la cessione di nuove sofferenze di 290 milioni a REV e, solo in questo caso, prima della cessione sono stati definiti 340 esuberi.

La risoluzione delle quattro banche non ha comportato inizialmente alcun esborso per lo Stato italiano.

Il governo è poi intervenuto con un provvedimento di «ristoro» con la legge di stabilità per il 2016, che ha istituito il Fondo di solidarietà, alimentato e amministrato dal Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD). In tal modo il ristoro è stato posto a carico del sistema bancario. Gli investitori *retail* hanno potuto scegliere tra due alternative: 1) un rimborso forfettario pari all'80 per cento della somma investita, a condizione che il loro reddito fosse inferiore ai 35.000 euro e il loro patrimonio mobiliare fosse inferiore ai 100.000 euro; 2) una procedura arbitrale, gestita dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che stabilisce caso per caso l'ammontare dell'eventuale rimborso.

Come ricordato dal presidente del FITD, sono stati circa 7.000 i risparmiatori che hanno chiesto il rimborso al FITD e sinora sono stati erogati 110 milioni, ma si arriverà a circa 200 milioni. I risparmiatori titolari di strumenti finanziari che hanno fatto richiesta al collegio arbitrale dell'ANAC sono 1.695 per un ammontare pari a 79,4 milioni di euro, ma le richieste non sono state sinora esaminate.

## 7.2 La ricapitalizzazione precauzionale di MPS

Anche nel caso di MPS sono state ricercate a lungo soluzioni di mercato attraverso operazioni di aggregazione/acquisizione da parte di altre banche che, come è noto, non si sono concretizzate, per i motivi di contesto già ricordati a proposito delle quattro piccole banche che diventano ancor più stringenti a causa delle dimensioni della banca in difficoltà.

Come si è detto, alla luce dei risultati dello *stress test*, la BCE ha imposto a MPS, tra l'altro, un rafforzamento patrimoniale per un ammontare fino a 5 miliardi. Nonostante gli obbligazionisti avessero optato per convertire volontariamente i loro titoli subordinati in azioni, per circa un miliardo, gli investitori privati non aderirono all'aumento.

Il 23 dicembre 2016 il Governo adotta il decreto-legge n. 237 del 2016, avente a oggetto misure atte a ripristinare la fiducia dei mercati nel sistema bancario, tra cui la possibilità per lo Stato di concedere garanzie su passività bancarie di nuova emissione (o a integrazione di attività ai fini di *emergency liquidity assistance* – ELA – da parte della Banca centrale) e di partecipare al capitale delle banche nell'ambito di quanto pre-

visto dalla BRRD e nel rispetto del regime degli aiuti di stato definito dalla Commissione europea nel 2013.

Lo stesso giorno MPS chiede di accedere alle forme straordinarie di supporto alla liquidità per un ammontare complessivo fino a 15 miliardi e annuncia l'intenzione di richiedere l'intervento di rafforzamento patrimoniale previsto dal suddetto decreto-legge n. 237.

Più in dettaglio, il decreto disponeva la possibilità di avvalersi della deroga prevista all'articolo 32 della BRRD in base alla quale era possibile l'intervento pubblico attraverso una ricapitalizzazione precauzionale volta a «rimediare a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e preservare la stabilità finanziaria». Una seconda condizione per poter accedere alla ricapitalizzazione precauzionale era che la banca soddisfacesse i requisiti patrimoniali imposti dall'autorità di supervisione, pur presentando una carenza di capitale nello scenario avverso di uno *stress test*.

Il Ministro Padoan, audito, ha ricordato che tale deroga era stata inserita su richiesta dell'Italia in previsione della valutazione approfondita condotta nel 2014 (CA), prima che la BCE subentrasse alle Autorità nazionali; lo scopo di tale eccezione era quello di poter mantenere un atteggiamento rigoroso nel CA.

Infine, tale misura doveva essere accompagnata dalla presentazione di un piano di ristrutturazione.

Il 23 dicembre 2016 la BCE, tenuto conto dell'erosione di capitale evidenziata dallo *stress test*, quantifica il fabbisogno patrimoniale in 8,8 miliardi, di cui 6,3 miliardi necessari per riallineare il coefficiente di capitale di qualità primaria (*CET1 ratio*) alla soglia dell'8 per cento e altri 2,5 miliardi per raggiungere un coefficiente di capitale totale (*total capital ratio*) pari all'11,5 per cento.

Il 30 dicembre, MPS trasmette al MEF, alla BCE e alla Banca d'Italia l'istanza definitiva per accedere alla ricapitalizzazione precauzionale presentando le principali linee guida del piano di ristrutturazione. L'approvazione del piano di ristrutturazione da parte della Commissione europea ha richiesto tempi relativamente lunghi e una volta raggiunto l'accordo sul piano di ristrutturazione la Commissione ha assunto la propria decisione.

Nel frattempo MPS ha utilizzato ampiamente l'altro strumento di sostegno pubblico previsto dal decreto-legge del dicembre 2016 e cioè la garanzia statale sulle obbligazioni bancarie di nuova emissione. Lo strumento era volto a evitare l'aggravamento della crisi di liquidità che la banca aveva mostrato nel corso del 2016. La banca ha richiesto l'autorizzazione a emettere obbligazioni garantite fino a un valore di 15 miliardi, ampiamente utilizzati.

Il piano finale approvato da MPS il 26 giugno 2017 prevede il ritorno a un sostanziale pareggio di bilancio nel 2018 e il raggiungimento dell'utile a partire dal 2019, con un ROE di oltre il 10 per cento nel 2021. A seguire la Commissione europea ha approvato definitivamente la misura di supporto pubblico il 4 luglio 2017. L'importo massimo dell'intervento pubblico è stato determinato in 5,4 miliardi, di cui 3,9 destinati all'aumento di capitale della banca e 1,5 al ristoro degli investitori al dettaglio

tramite l'acquisto delle azioni rivenienti dalla conversione in azioni delle passività subordinate nell'ambito delle misure di «condivisione degli oneri» (BS).

Il BS, in linea con la normativa europea in materia di aiuti di Stato, con gli orientamenti della Commissione nonché con le previsioni del decreto-legge, ha comportato la conversione in azioni di passività subordinate del gruppo per complessivi 4,7 miliardi (di cui 1,5 miliardi, come si appena detto, ristorati).

La partecipazione del MEF nel capitale della banca per effetto dell'aumento di capitale e dell'operazione di ristoro è oggi pari al 68 per cento.

Per la determinazione del prezzo delle azioni ordinarie di nuova emissione da assegnare agli obbligazionisti subordinati in conversione nonché del prezzo di sottoscrizione da parte del MEF si è reso necessario calcolare il valore delle azioni della banca prima dell'aumento di capitale, sulla base di quanto previsto dal decreto-legge, così determinando che il prezzo delle azioni da attribuire in conversione degli strumenti patrimoniali T1 e T2 ai fini della ripartizione degli oneri fosse pari a 8,65 euro mentre il prezzo delle azioni di nuova emissione sottoscritte dal MEF fosse pari a 6,49 euro per azione.

La ricapitalizzazione da parte del Tesoro deve essere temporanea e deve essere ceduta entro l'arco temporale di riferimento del piano, cioè cinque anni. Pertanto l'esito finale di tale intervento pubblico è strettamente legato agli esiti del piano di ristrutturazione e al conseguente valore delle azioni.

Sulle caratteristiche del piano e sulla situazione attuale della banca si è soffermato nel corso della sua audizione l'attuale amministratore delegato di MPS, ricordando alla Commissione: 1) il miglioramento delle condizioni di liquidità della banca grazie al recupero di euro 11 miliardi di raccolta diretta 2018, che ha compensato in parte la fuoriuscita di circa euro 29 miliardi di raccolta avvenuta nel corso del 2016 e che pone le basi, per conseguire significativi benefici economici grazie alla riduzione attesa del costo del *funding*; 2) l'accordo vincolante con il fondo Atlante per la dismissione di euro 26,1 miliardi di crediti in sofferenza attraverso una struttura di cartolarizzazione, che prevede la cessione al fondo Atlante dei titoli Junior e Mezzanine della cartolarizzazione e il deconsolidamento entro il primo semestre del 2018; 3) la riduzione di 1.800 unità rispetto alle 4.800 previste entro il 2020; 4) la riduzione di circa 300 filiali, mentre le rimanenti 300 verranno chiuse nel corso del 2018, come previsto dal piano.

A seguito della partecipazione del Tesoro con una quota di maggioranza assoluta, il CDA della Banca è stato rinnovato nell'assemblea del 18 dicembre 2017. La lista presentata dal Tesoro è stata oggetto di richieste di chiarimento da parte di numerosi membri della Commissione con riferimento ai criteri di adeguatezza e professionalità degli amministratori

(«*fit and proper*») applicati dal Tesoro, in assenza dell'atteso decreto di attuazione dell'articolo 26 del TUB che darà piena attuazione alla BRRD.

### 7.3 La liquidazione delle due banche venete

Nell'aprile 2016 fu avviata in tempi molto rapidi la costituzione del Fondo Atlante all'interno di una società di gestione del risparmio già esistente, la Quaestio Capital Management Sgr. In pochi giorni la soglia minima di 4 miliardi per la costituzione del Fondo fu raggiunta e superata, dal momento che Atlante, complessivamente, raccolse 4,25 miliardi da 67 investitori.

In occasione dell'aumento di capitale del 2016 della BPVI non viene raggiunta la percentuale minima di flottante richiesta per la quotazione presso la Borsa di Milano; l'aumento di capitale viene sottoscritto quasi interamente dal Fondo Atlante (per 1,5 miliardi) che arriva così a detenere nella BPVI il 99,33 per cento.

Anche per VB l'esito del collocamento dell'aumento di capitale di un miliardo si è concluso allo stesso modo, con l'intervento massiccio e quasi totalitario di Atlante (circa 1 miliardo).

All'inizio del 2017 le due banche continuavano a versare in gravi condizioni aggravate dalla crescente crisi di liquidità. Gli azionisti della banca a seguito dell'aumento di capitale videro quasi azzerato il valore delle loro azioni, acquistate a valori intorno ai 60 euro. Pertanto le due banche hanno fatto ricorso alla garanzia statale per l'emissione di obbligazioni per un ammontare di 8,6 miliardi.

Le due banche presentavano un piano di ristrutturazione e contestuale fusione, approvato dai due consigli di amministrazione rispettivamente nei mesi di gennaio e febbraio 2017 e presentato alla BCE, che richiese alle banche di chiarire le modalità di finanziamento dell'ulteriore capitale necessario per attuare il progetto. In seguito alle difficoltà di reperire nuovo capitale le banche notificarono al MEF l'intenzione di richiedere una ricapitalizzazione precauzionale, muovendosi nella direzione già tracciata nel caso di MPS.

Dopo che BCE ha confermato la solvibilità delle due banche, dal momento che la carenza di capitale era emersa solo in condizioni di *stress*, il MEF avvia l'interlocuzione con la Commissione insieme con le due banche, Banca d'Italia e BCE.

Tuttavia le istituzioni europee conclusero che il piano non avrebbe garantito il ritorno ad una redditività adeguata e avrebbe richiesto un rafforzamento di capitale aggiuntivo, superiore al miliardo, di natura privata per coprire ulteriori perdite probabili, nel rispetto della BRRD, come condizione per l'intervento pubblico.

Il Ministero venne informato che la BCE si apprestava a dichiarare che le banche erano in dissesto o a rischio di dissesto e l'SRM avrebbe assunto la decisione sulla ricorrenza dell'interesse pubblico e che il comitato sarebbe stato incline a escludere la sussistenza dell'interesse pubblico.

Il 23 giugno 2017 la BCE assunse la decisione in tal senso e il 25 giugno le due banche sono state poste in liquidazione coatta amministrativa, secondo la procedura ordinaria di insolvenza prevista per le banche dall'ordinamento italiano.

L'Italia ha chiesto alla Commissione l'approvazione per una misura di supporto pubblico finalizzata a facilitare l'ordinata fuoriuscita dal mercato, resa possibile dall'acquisizione – in esito a una gara condotta dalle autorità italiane in stretto contatto con quelle europee – da parte di Intesa Sanpaolo (ISP), disponibile all'intervento a condizione di non peggiorare la propria situazione patrimoniale ed esposizione al rischio di credito.

ISP presentava una proposta di acquisizione al prezzo simbolico di 1 euro delle attività «buone», esclusi tutti gli NPL e facendosi carico delle passività delle due banche (depositi e obbligazioni) ad esclusione delle obbligazioni subordinate, insieme con sportelli e dipendenti. Inoltre, la banca richiedeva una serie di condizioni che vennero tutte accolte. Per assicurare la neutralità patrimoniale dell'operazione e a compensazione degli oneri derivanti dal piano di ristrutturazione e della conseguente gestione degli esuberi, il Tesoro ha versato a ISP 4,8 miliardi di euro, a fondo perduto. Da ultimo lo Stato ha concesso a ISP una garanzia, a copertura di eventuali ulteriori perdite sui crediti per un importo massimo di 12,4 miliardi.

I crediti deteriorati sono stati trasferiti alla Società per la gestione degli attivi (SGA), di proprietà statale, specializzata nel recupero crediti, creata nel 1997 in occasione del salvataggio del Banco di Napoli. I proventi dell'attività di recupero di questi crediti verranno usati per rimborsare i creditori delle due banche in liquidazione, dando priorità allo Stato, che potrebbe così recuperare parte delle somme versate.

Come detto, le obbligazioni subordinate sono rimaste nel passivo delle banche in liquidazione e sono le ultime ad essere eventualmente rimborsate con i proventi della liquidazione.

Anche per gli obbligazionisti subordinati al dettaglio delle due banche venete è prevista una parziale forma di ristoro, analoga a quella prevista per le quattro banche a carico del FITD. Quest'ultimo, a chiusura del tempo previsto per le domande di indennizzo forfettario, ha comunicato che sono pervenute 8.090 istanze per un importo complessivo di poco inferiore ai 50 milioni di euro. Inoltre ISP si è dichiarata disponibile ad integrare il rimborso forfettario in modo che esso possa essere totale.

È in corso di emanazione il regolamento con cui vengono estese le regole già previste per quattro banche in risoluzione.

Le sette crisi, come si è visto, hanno trovato soluzioni formalmente diverse che, in conclusione hanno permesso di non applicare, in nessun caso, il *bail-in*.

8. L'ADEGUATEZZA DELLA DISCIPLINA LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE NAZIONALE ED EUROPEA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO, NONCHÉ SUL SISTEMA DI VIGILANZA, ANCHE AI FINI DELLA PREVENZIONE E GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE (ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERA d))

Il quadro normativo di riferimento nazionale ed europeo è già oggi molto diverso da quello vigente nel periodo in cui si sono manifestati i fatti oggetto dell'inchiesta.

Pertanto, prima di entrare nel merito delle proposte conclusive, merita effettuare una breve disamina della disciplina attualmente vigente o in corso di emanazione.

8.1. *La vigilanza nel contesto della MIFID II*

Per valutare se dotare anche la Banca d'Italia degli stessi poteri previsti per la Consob dall'articolo 187-*octies* e 187-*decies* del TUF (richiesta di notizie e dati a chiunque possa essere informato, potere di richiedere registrazioni telefoniche esistenti, di procedere ad audizione personale, di procedere al sequestro dei beni che possono formare oggetto di confisca, ad ispezioni, e financo a perquisizioni, con autorizzazione del procuratore della Repubblica) va rilevato come, con l'entrata in vigore della MIFID II, si siano incrementati i poteri inquirenti della Banca d'Italia. Infatti in riferimento a molti settori della vigilanza, i poteri di Banca d'Italia sono stati rafforzati ed estesi. La nuova formulazione dell'articolo 7 del TUF prevede al comma 1-*ter*, tra i poteri d'intervento sui soggetti abilitati, il potere, non solo di Consob, ma anche di Banca d'Italia, di «pubblicare avvertimenti al pubblico». Ed ancora: l'articolo 7-*bis* del TUF, nella nuova formulazione, sancisce che non solo Consob, ma anche Banca d'Italia possa ordinare la sospensione della commercializzazione o la vendita di prodotti finanziari o di depositi strutturati. Per quanto concerne la vigilanza sulle sedi di negoziazione (articolo 62, comma 1, del TUF) e sulle sedi di negoziazione all'ingrosso (articolo 62-*ter* del TUF) la Banca d'Italia si è vista riconosciuto il potere di chiedere a chiunque la trasmissione di atti e di documenti, nonché procedere ad audizione personale eccetera (articolo 62-*octies*) e pubblicare avvertimenti al pubblico (articolo 62-*decies*). In riferimento alla vigilanza regolamentare ed informativa sulle sedi di negoziazione all'ingrosso dei titoli di stato alla Banca d'Italia sono state riconosciute diverse attribuzioni che prima erano di Consob ed insieme a Consob le è stato attribuito il diritto di accesso al *book* di negoziazione.

Per quanto concerne la collaborazione tra Autorità di vigilanza, il decreto legislativo di attuazione della direttiva MIFID II prevede un più sistematico interscambio tra le Autorità di vigilanza: così, in riferimento ai poteri sui soggetti abilitati, è previsto che la Banca d'Italia possa disporre le audizioni di cui al comma 2-*bis* dell'articolo 7 del TUF «sentita la Consob»; in riferimento ai poteri ingiuntivi nei confronti degli intermediari finanziari nazionali e non UE ed in particolare al divieto di intraprendere

nuove operazioni, è previsto (articolo 7-ter del TUF) che l'Autorità di vigilanza che procede senta l'altra Autorità. Medesima previsione è introdotta dall'articolo 7-quater, comma 2, del TUF, in ordine ai poteri nei confronti degli intermediari UE. Nei diversi settori della vigilanza il legislatore ribadisce la necessità che Consob e Banca d'Italia si scambino reciprocamente le informazioni e stringano dei protocolli d'intesa al riguardo (articoli 62-ter e 62-quater del TUF).

Sempre in riferimento alla collaborazione tra Autorità di vigilanza nell'ambito nazionale, l'articolo 6-ter del TUF (introdotto ad opera del decreto legislativo n. 129 del 2017) in tema di poteri ispettivi della Banca d'Italia e di Consob, prevede al comma 5 che ciascuna Autorità comunichi le ispezioni disposte all'altra Autorità, la quale può richiedere accertamenti su profili di propria competenza.

Per quanto riguarda la vigilanza europea sulle banche «*significant*», è l'SSM che decide autonomamente se e quali informazioni fornire alle autorità di vigilanza dei mercati dei singoli stati membri.

L'articolo 7, comma 6, del TUB precisa come le informazioni ricevute dalla Banca d'Italia dalle autorità ed i comitati che compongono il SEVIF e l'SSM possono essere trasmesse alle autorità italiane competenti, salvo il diniego delle autorità che ha fornito le informazioni.

L'audizione del dottor Apponi del 2 novembre 2017 chiarisce che la Consob «non può intervenire rispetto ai bilanci delle emittenti non quotate, censurandone eventuali scorrettezze» e che per quanto riguarda la vigilanza sui prospetti, secondo quanto previsto dalla direttiva 2003/71/CE, «i controlli si sostanziano nella verifica di completezza, coerenza e comprensibilità delle informazioni contenute nel prospetto stesso. Si tratta di controlli effettuati nel quadro di una normativa europea».

## 8.2. *La nuova disciplina sulla governance bancaria nel contesto delle capital requirements directives (CRD IV)*

Negli ultimi anni, a seguito della crisi finanziaria avviata dal 2007, è notevolmente cresciuto l'impegno di istituzioni internazionali e Autorità di vigilanza nella costruzione di un quadro normativo per raggiungere l'obiettivo di migliorare la *governance* delle banche. Tale impegno scaturiva da una concordanza di opinioni sul punto che la crisi finanziaria internazionale fosse stata anche determinata da carenze nella *governance* delle banche, che pertanto era necessario rafforzare.

L'attuale normativa europea è il risultato di una continua evoluzione del disegno istituzionale internazionale sulla *governance* bancaria che è possibile ritrovare in una serie di documenti quali OECD (2009), *Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages*; Commissione europea (2010), *Corporate Governance in Financial Institutions: Lessons to Be Drawn from the Current Financial Crisis, Best practices*; BIS (2010), *Basel Committee on Banking Supervision Principles for Enhancing Corporate Governance*; EBA (2012), *Guidelines on*

*Internal Governance*. Tuttavia solo con l'emanazione della *capital requirements directive* (CRD IV) (direttiva 2013/36/UE) la centralità attribuita alle tematiche di *governance* nel dibattito internazionale trova esplicito riconoscimento a livello di normativa primaria.

I numerosi «Considerando» della citata direttiva dedicati alla *governance* (dal n. 53 al n. 62) permettono di cogliere l'importanza che il legislatore europeo ha inteso attribuire a questo profilo nell'ambito della nuova regolamentazione bancaria. Nel testo normativo, gli articoli da 88 a 95 della CRD IV, ai quali va aggiunto l'articolo 76, dettano una serie di disposizioni che fissano alcune regole comuni riferite principalmente all'«organo di gestione» della società, cui sono attribuiti una serie di compiti specifici, soprattutto in materia di governo dei rischi (articoli 76 e 88) e impongono un'articolazione dell'organo collegiale in comitati interni per un corretto ed efficiente esercizio di tali funzioni (articolo 76, paragrafi 3 e 4: comitato rischi; articolo 88, paragrafo 2: comitato nomine; articolo 95: comitato remunerazioni). Inoltre, anche in relazione ai nuovi compiti attribuiti all'organo di amministrazione, vengono fissati criteri sulla base dei quali valutare l'idoneità a ricoprire la carica (articolo 91). Tale articolo fissa i «*fit and proper criteria*», ovvero le caratteristiche che il singolo amministratore e il *board* nel suo complesso, devono possedere e gli elementi da considerare per accertare tali caratteristiche.

Al fine di integrare e allineare il diritto interno al precetto europeo, con il decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, sono state introdotte una serie di modifiche al TUB e al TUF, alcune delle quali ancora non pienamente implementate: in particolare, l'articolo 26 TUB in materia di requisiti di idoneità degli esponenti aziendali, destinato ad attuare l'articolo 91 della CRD IV per il quale è stata avviata una pubblica consultazione, chiusa da qualche mese.

La nuova normativa, così come delineata nel documento in consultazione, viene emanata in coerenza con le Linee guida che disciplinano le verifiche dei requisiti di professionalità e onorabilità degli esponenti aziendali che la BCE ha pubblicato il 15 maggio 2017 e che definiscono le condotte che quest'ultima, nel quadro dell'SSM, segue a valere su intermediari «*significant*» (e «*less significant*», ma solo nel caso di rilascio di una nuova licenza bancaria ovvero a fronte di assunzione di nuove partecipazioni qualificate). Così come è coerente con le Linee guida congiunte dell'*European banking authority* (EBA) e dell'*European securities and markets authority* (ESMA) pubblicate il 26 settembre 2017 sulla valutazione dell'idoneità dei membri dell'organo amministrativo e dei responsabili di alcune funzioni chiave quali il CFO e i responsabili delle funzioni aziendali di controllo.

Le Linee guida BCE disciplinano i criteri secondo i quali l'Autorità sovranazionale conduce le proprie valutazioni sugli esponenti aziendali (cioè componenti degli organi aziendali), che si ispirano alle previsioni della CRD IV e che si conformano a quelli delle Linee guida EBA/ESMA. In particolare, dettano regole di idoneità individuale dei singoli membri degli organi e di alcune figure chiave delle funzioni di controllo

e regole di adeguatezza complessiva del *board*. BCE individua cinque criteri: 1) *experience*; 2) *reputation*; 3) *conflicts of interest and independence of mind*; 4) *time commitment*; 5) *collective suitability*.

Le Linee guida congiunte di EBA ed ESMA, per la valutazione degli esponenti aziendali prendono in considerazione criteri simili: 1) *commitment of time*, 2) *knowledge, skills* (ivi comprese le *soft skills*) *and experience*, 3) *reputation, honesty and integrity*, 4) *independence of mind*. A tali criteri EBA ed ESMA aggiungono la *diversity* del *board*, intesa come *diversity* di età, genere, *background* e provenienza geografica. Una adeguata *diversity* si ritiene che possa accrescere la *independence of mind* a livello collegiale, riducendo il manifestarsi del fenomeno del cosiddetto «*group thinking*», considerato anche questo un fattore di debolezza della *governance*.

Per il dettaglio delle Linee guida si rimanda ai documenti. Qui basti ricordare che obiettivo delle normative è quello di pervenire a *board* che, rispetto al passato: 1) abbiano maggiori conoscenze ed esperienza delle problematiche bancarie e dei relativi rischi, nonché del contesto normativo di riferimento, di tematiche di governo societario, di *accounting* ed informativa di bilancio; 2) rispettino requisiti di onorabilità più stringenti ai quali non deve applicarsi il principio di proporzionalità. Il caso di esponenti per i quali vi siano procedimenti penali e amministrativi in corso e conclusi costituisce oggetto di valutazione dell'onorabilità dell'esponente nominato e della banca vigilata, pur nella presunzione di innocenza. L'autorità di vigilanza, sulla base delle informazioni disponibili e della valutazione dei requisiti dell'esponente nominato da parte del *board*, valuta la rilevanza dei fatti e il loro impatto sull'onorabilità dell'esponente tenendo anche in considerazione l'impatto di più eventi giudiziari secondari. La BCE presta particolare attenzione anche a 3) eventuali conflitti di interesse che dovessero sorgere in capo a singoli amministratori pur nel rispetto dell'applicazione di specifiche disposizioni nazionali vigenti e può richiedere misure di mitigazione di tali rischi aggiuntivi. Un aspetto rilevante nelle nuove *policy* di *governance* è 4) la disponibilità di tempo. Quest'ultima viene valutata in funzione del numero degli incarichi, delle dimensioni e della situazione degli enti in cui questi incarichi sono ricoperti unitamente alla natura, portata e complessità delle attività, degli altri impegni e circostanze di natura professionale, eccetera. In particolare, con riferimento al numero degli incarichi si ricorda che la CRD IV fissa un limite e fornisce inoltre una serie di regole sul loro computo.

Accanto all'idoneità individuale le nuove regole di *governance* si riferiscono all'idoneità (*suitability*) complessiva del *board* e pertanto la banca deve anche valutare la misura in cui il singolo esponente aziendale contribuisce all'idoneità complessiva dell'organo anche in termini di *diversity*; tale valutazione viene poi sottoposta all'autorità di vigilanza che ne verifica la correttezza. L'autovalutazione individuale e collettiva da parte del *board* attraverso un processo periodico e strutturato, frequentemente con il contributo di società di consulenza, è considerata, a livello

internazionale, come un valido strumento per la valutazione dell'efficacia del *board*.

Nella nuova disciplina l'organo di vigilanza, anche sulla base della documentazione pervenuta dalla banca a seguito dell'autovalutazione, a conclusione del suo *iter* di valutazione della adeguatezza del *board* e dei singoli amministratori, in caso di esito negativo ha il potere di rimozione dei componenti dell'organo, sulla base dei poteri attribuiti alla BCE nell'ambito dell'SSM. In tali casi, la banca e l'esponente interessato ricevono notifica delle decisioni adottate e hanno facoltà di chiedere il riesame alla Commissione amministrativa della BCE o impugnare l'atto dinanzi alla Corte di giustizia. Il potere di rimozione, come vedremo, è stato introdotto anche nella normativa bancaria italiana nel 2015.

Il quadro normativo, come detto, sarà completo quando sarà attuato il modificato articolo 26 del TUB in relazione ai requisiti degli esponenti aziendali, per il quale si attende l'apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (sentita Banca d'Italia). Attraverso il decreto saranno identificati i criteri di professionalità, onorabilità, competenza, correttezza e cumulo di incarichi degli esponenti aziendali che si applicheranno alle banche e agli altri intermediari finanziari, indipendentemente dalle dimensioni, seppur coerentemente con il principio di proporzionalità, commisurato alle dimensioni dell'ente, alla natura, alla portata e alla complessità delle sue attività, nonché al particolare incarico che il singolo esponente è chiamato a ricoprire. A seguito dell'emanazione del decreto è altresì prevedibile che la normativa dettata dalla Banca d'Italia di recepimento della normativa europea della CRD IV con circolare 285 del 17 dicembre 2013 debba essere in alcuni punti modificata per tener conto anche delle valutazioni espresse da più parti relativamente ai diversi documenti sopra delineati in considerazione delle specificità di contesto nazionali, quali, per esempio, un modello di governo societario, chiamato «tradizionale», poco o per nulla diffuso in altri Paesi europei e la necessità di assegnare la giusta enfasi ai procedimenti giudiziari in corso nell'ambito della valutazione dell'onorabilità, tenuto conto dei tre gradi di giudizio dei procedimenti giudiziari in Italia, che finiscono per avere durata pluriennale.

Da ultimo in tema di *governance* è opportuno ricordare che, con le modifiche apportate al TUB dal decreto legislativo 21 aprile 2016, n. 72, al titolo VIII «Sanzioni», articoli 130 – 145, è stato fortemente inasprito l'impianto sanzionatorio nei confronti degli esponenti aziendali. Infatti: 1) sono state elevate le sanzioni amministrative pecuniarie fino a 5 milioni di euro nei confronti dei soggetti che svolgono funzioni di amministratori, quando l'inosservanza è conseguenza della violazione dei doveri propri o dell'organo di appartenenza; 2) Banca d'Italia può applicare la sanzione amministrativa accessoria dell'interdizione, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a tre anni, dallo svolgimento di funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso intermediari autorizzati.

## 9. PROPOSTE DI AGGIORNAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE DI RIFORMA DEL SISTEMA DI CONTROLLO E VIGILANZA

Di seguito si propongono alcune riflessioni sugli aspetti più rilevanti emersi nel corso dei lavori della Commissione che potranno essere valutate dal futuro Parlamento, in vista di possibili iniziative legislative.

### 9.1. Vigilanza

L'azione delle Autorità di vigilanza ha mostrato alcune carenze e pertanto è necessario accrescerne l'efficacia, agendo in più direzioni, in un contesto divenuto più complesso e *in fieri*. Si ricorda infatti che a partire dal 2014 le problematiche attinenti alla vigilanza bancaria hanno assunto a seguito dell'Unione bancaria un duplice profilo: quello europeo che interessa al momento le banche *significant* (oggi undici gruppi bancari italiani, il cui peso tuttavia in termini di attività rappresenta più dell'80 per cento del sistema) e quello nazionale che riguarda le banche *less significant*.

#### **1) Garantire costanti ed efficaci scambi di informazioni tra le Autorità di vigilanza nazionali**

La collaborazione tra Banca d'Italia e Consob è stata carente e pertanto è necessario rafforzarla.

Un passo in tale direzione è già avvenuto con l'introduzione dell'articolo 6-ter del TUF da parte del decreto legislativo n. 129 del 2017, di attuazione della MIFID II, che, in tema di poteri ispettivi della Banca d'Italia e di Consob, prevede al comma 5 che ciascuna Autorità comunichi le ispezioni disposte all'altra Autorità, la quale può richiedere accertamenti su profili di propria competenza. Tale soluzione potrebbe essere ulteriormente rafforzata attraverso processi ben definiti e, soprattutto, tempistiche più stringenti, in modo da garantire che ciascuna Autorità sia messa nelle condizioni di richiedere quanto di eventuale interesse.

Secondo alcuni la carenza nella collaborazione deriva dal fatto che gli obblighi di collaborazione tra le diverse Autorità di vigilanza sarebbero privi di sanzione. Si è tuttavia rilevato che prevedere una sanzione alla violazione dell'obbligo di comunicazione tra le diverse Autorità di vigilanza, significherebbe istituire un'autorità di vigilanza delle Autorità di vigilanza, con un ulteriore allungamento e complicazione della filiera dei controlli e con la concentrazione di fatto in capo ad un'unica «super autorità» degli obiettivi di stabilità da un lato e di trasparenza dall'altro. E che la violazione dell'obbligo di comunicazione tra Autorità di vigilanza già non è priva di effetti giuridici, dal momento che, dettando la normativa in questione un dovere di intervento e di attivazione, la sua omissione dolosa rientrerebbe nella previsione dell'articolo 40 del codice penale, in riferimento a quelle fattispecie penali che una corretta informazione tra autorità avrebbe potuto impedire.

La Commissione ha anche preso in considerazione l'opportunità di prevedere uno specifico obbligo di trasmissione di tutti gli atti prodotti nell'attività di vigilanza, dalla relazione ispettiva alle raccomandazioni, alla contestazione di sanzioni. Tuttavia, dal punto di vista pratico si rischierebbe un «effetto alluvionale» di documenti, che potrebbe avere esito opposto rispetto a quello desiderato, mentre dal punto di vista teorico vi potrebbero essere effetti distorsivi, in riferimento al possibile punto di mediazione tra i due obiettivi della vigilanza, quello della stabilità, affidato alla Banca d'Italia, e quello della trasparenza del mercato, affidato a Consob: infatti se tutti gli atti dell'una fossero trasmessi all'altra Autorità, la sintesi tra i due diversi obiettivi toccherebbe all'Autorità ricevente, dovendo essa decidere se, in quale misura e con quale pubblicizzazione, utilizzarli.

Una soluzione semplice sembra quella di riformare le disposizioni di cui agli articoli 4 e 5 del TUF prevedendo l'obbligo per ciascuna Autorità di trasmettere tempestivamente non tutto ma i verbali integrali delle ispezioni all'altra Autorità interessata, allegando una comunicazione sintetica delle prescrizioni comunicate alla banca ispezionata che dovrebbe comparire nel prospetto e segnalando altresì se per motivi di tutela della stabilità vi siano profili che non debbano essere pubblicizzati. A Consob spetterebbe il compito di vigilare sull'effettivo rispetto da parte della banca sul dovere di inserimento delle indicazioni di Banca d'Italia. In questo modo si otterrebbero due risultati importanti: in primo luogo le Autorità di vigilanza disporrebbero entrambe di un archivio comune sulle attività ispettive svolte e sui loro esiti. In secondo luogo, si ridurrebbe il potere discrezionale delle banche di eludere, nella rappresentazione dei prospetti, le prescrizioni rese dalla Vigilanza con funzione prudenziale e di stabilità, sperando che l'Autorità preposta al controllo di correttezza e trasparenza (Consob) non ne sia a conoscenza.

Rischia inoltre di essere illusorio pensare di riscrivere solo le norme nazionali dopo che è stato radicalmente cambiato il quadro normativo europeo. In questo ambito è entrato in vigore il regolamento «*market abuse regulation*» secondo cui l'informazione scambiata tra BCE e Autorità nazionali di vigilanza dei mercati, come Consob, debba essere precisa oltretutto rilevante e questo principio rischia di ridurre la portata dei flussi informativi verso Consob. Né si può pensare che eventuali interventi sulla tematica della collaborazione tra Consob e Banca d'Italia, che ora riguarda solo le banche piccole («*less significant*»), possa ispirarsi a un principio completamente diverso da quello che la BCE deve adottare per le banche più importanti. Si instaurerebbe un doppio regime di flussi informativi, col rischio di segmentare la tutela dei risparmiatori a seconda della dimensione della banca di appartenenza.

Un'alternativa da valutare potrebbe essere un approfondimento della soluzione tedesca. In Germania, la cooperazione tra le Autorità interessate (Bundesbank e BAFIN) è attuata attraverso: 1) la condivisione delle informazioni rilevanti (BAFIN ha accesso ai *database* di Bundesbank); 2) la compartecipazione ai processi decisionali (un rappresentante di Bunde-

sbank partecipa alle riunioni di BAFIN sugli intermediari bancari); e 3) l'istituzione di un organo preposto al coordinamento delle rispettive competenze (cioè il *Forum für Finanzmarktaufsicht*, cui partecipa – oltre a BAFIN e Bundesbank – anche il Ministero delle finanze).

**2) Attribuzione di maggiori poteri investigativi alla Banca d'Italia.**

Appare opportuno valutare la previsione di allargare a Banca d'Italia i poteri investigativi già riconosciuti a Consob dal TUF (articoli 187-*octies* e 187-*decies*) e quindi, tra l'altro, il potere di utilizzare la polizia giudiziaria per effettuare accessi, ispezioni e perquisizioni, su autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

**3) Maggiori limiti alla possibilità di essere assunti o avere incarichi presso gli enti vigilati (questione denominata delle «porte girevoli» o il cosiddetto «pantouflage»)**

Nel corso dell'inchiesta, la Commissione ha potuto constatare che alcuni ex dipendenti dell'Autorità di vigilanza nonché altri soggetti, un tempo titolari di una funzione di pubblico controllo (magistrati, ufficiali della Guardia di finanza, eccetera) cessati dalle loro funzioni, hanno assunto incarichi nelle banche. Più in generale accade che ex funzionari di Autorità di vigilanza svolgano attività professionali in studi legali e società di consulenza. Tale fenomeno viene in parte limitato con l'adozione di un codice etico da parte di Banca d'Italia (che evidentemente non può essere opposto a chi avesse interrotto il rapporto di lavoro) e dall'articolo 29-*bis* della legge n. 262 del 2005 per Consob.

Questa Commissione ritiene che debbano essere posti limiti più stringenti al fenomeno.

Con l'entrata in vigore della legge anticorruzione (legge n. 190 del 2012) tale pratica, ai sensi dell'articolo 1, comma 42, della detta legge, è vietata per tre anni dalla cessazione del rapporto di pubblico impiego per i dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi e negoziali per conto della pubblica amministrazione.

È opportuno valutare se estendere tale sbarramento (la cui *ratio* è quella di evitare che, durante l'esercizio del suo servizio, il pubblico impiegato possa essere in conflitto d'interessi, avendo un'aspettativa, o addirittura una trattativa in corso, in relazione ai suoi futuri sviluppi lavorativi) anche al di fuori del pubblico impiego, per quei casi di esercizio di pubbliche funzioni all'esterno della pubblica amministrazione.

**4) Superamento del vigente modello ibrido di vigilanza (settoriale e per finalità) e passaggio al modello per finalità, cosiddetto «Twin Peaks»**

Questa Commissione ritiene che debba essere valutato il superamento del vigente modello ibrido di vigilanza (settoriale e per finalità) e il passaggio al modello per finalità, *Twin Peaks* (TP). Nella prospettiva della semplificazione dell'assetto delle Autorità di vigilanza potrebbe essere preso in considerazione l'accorpamento di IVASS e COVIP dal momento

che i confini tra strumenti, intermediari e mercati sono sempre più sfumati. D'altro lato, l'alternativa del modello accentrato, che prevede una sola autorità di vigilanza, produce una concentrazione di poteri in cui sono alti i rischi di monopolio. Il secondo, prevedendo due autorità, una che persegue la stabilità e l'altra che persegue la trasparenza, appare preferibile, a condizione che venga accompagnato preliminarmente da un rafforzamento del sistema di scambio reciproco di informazioni (di cui si è detto sopra).

Potrebbero inoltre essere valutate riunioni a cadenza periodica ravvicinata del Comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria (istituito nel marzo 2008 con la firma di un protocollo congiunto tra MEF, Banca d'Italia, Consob e ISVAP) oppure l'istituzione di un organo consultivo che si esprima sulle disposizioni legislative e regolamentari relative al settore assicurativo e bancario e che veda la partecipazione – e il confronto diretto – dei vari *stakeholders* (cioè consumatori, operatori di mercato, autorità di regolazione, professionisti ed esperti). L'esperienza francese del *Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières* suggerisce, infatti, che un approccio trasversale in ambito bancario e assicurativo possa favorire maggiore coerenza nell'evoluzione del quadro normativo di settore.

Il *Comité consultatif de la législation et de la réglementation* è stato creato nel 2003, e viene adito dal Ministro dell'economia per esprimere pareri su atti legislativi e regolamentari che riguardino il settore assicurativo e bancario. Un eventuale parere sfavorevole del *Comité* può essere disatteso solo dopo che il Ministro abbia richiesto al *Comité* una seconda deliberazione. Presieduto dal Ministro dell'economia, il *Comité* si caratterizza per una composizione eterogenea e trasversale, che vede la presenza di rappresentanti del Parlamento, della Banca di Francia, del Ministero della giustizia, nonché rappresentanti del mondo bancario e assicurativo, e della clientela finale (imprese e consumatori).

Per completezza, vale la pena evidenziare che il *Comité* non ha competenza sugli atti entranti nella competenza dell'*Autorité des marchés financiers* (AMF – assimilabile alla Consob); quest'ultima Autorità viene però coinvolta nei lavori del *Comité* qualora siano all'esame prescrizioni di ordine generale riguardanti anche l'attività dei prestatori di servizi di investimento.

##### **5) Rafforzamento del disegno istituzionale, della collaborazione tra Autorità di vigilanza e dell'efficacia della loro azione nel contesto europeo**

Questa Commissione ritiene che sia necessario completare il disegno delle Autorità di vigilanza europee, dal momento che l'attuale assetto istituzionale, settoriale, vede per le banche una unione bancaria europea strutturata su tre pilastri, mentre con riferimento alle assicurazioni e ai mercati è necessario implementare una Vigilanza integrata secondo gli auspici della Commissione europea di cui alla comunicazione del 20 settembre 2017 (dove, tra gli obiettivi a lungo termine, viene individuata l'istituzione

di una unica Autorità di vigilanza europea dei mercati di capitali). Un completo Sistema di vigilanza a livello europeo è opportuno, considerato anche che il perimetro dell'attività bancaria e finanziaria non è più circoscritto all'ambito nazionale.

In attesa che ciò avvenga, potrebbe valutarsi l'opportunità che il nostro Paese spinga nella direzione di dare maggior peso alle necessità di trasparenza che le Autorità nazionali come la Consob devono garantire per la protezione del risparmio, anche attraverso un protocollo di collaborazione tra l'ESMA e le Autorità di vigilanza nazionali, prevedendo per la prima più forti poteri, affinché essa possa assumere a livello europeo un potere di coordinamento delle autorità nazionali più incisivo e un potere di interlocuzione con la BCE più esteso.

Questa Commissione ricorda che anche l'assetto istituzionale dell'Unione bancaria non è completo dal momento che occorre dare piena attuazione al terzo pilastro, quello relativo alla sicurezza dei depositi, come peraltro ricordato dal membro del Consiglio di vigilanza BCE nella sua audizione del 20 dicembre 2017. In questa prospettiva, la Commissione invita le competenti Autorità a rendersi parti attive nel superamento delle diverse posizioni emerse nel confronto tra i Paesi.

Al fine di migliorare l'interazione delle Autorità di vigilanza questa Commissione ricorda che la raccomandazione del Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB) del 22 dicembre 2011 – relativa al mandato macroprudenziale delle Autorità nazionali cui hanno fatto seguito altri atti comunitari di indirizzo ha invitato gli Stati membri a designare nella legislazione nazionale un'Autorità cui affidare la conduzione delle politiche macroprudenziali, che nel caso italiano è stata individuata nella Banca d'Italia. E tuttavia l'*iter* legislativo per il totale recepimento nell'ordinamento giuridico italiano delle disposizioni attuative degli indirizzi della raccomandazione è stato avviato ma è necessario portarlo a compimento al più presto.

Tra le due alternative perseguibili che si sostanziano nella designazione di un'istituzione unica ovvero nella costituzione di un Comitato composto dalle Autorità di vigilanza la cui azione abbia un impatto concreto sulla stabilità finanziaria, tenuto conto della ripartizione di competenze tra le Autorità di vigilanza italiane e delle carenze riscontrate nella comunicazione tra le medesime Autorità, sembrerebbe più opportuna la costituzione di un Comitato. Ferma restando la necessità di semplificazione delle Autorità di vigilanza, si dovrà valutare se tale Comitato debba essere presieduto da Banca d'Italia o dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il Comitato avrebbe il ruolo principe di verificare l'andamento ed i rischi della stabilità del sistema finanziario italiano.

Questa Commissione ritiene opportuno sostenere a livello europeo la necessità di porre in essere una maggiore sinergia tra le Autorità di vigilanza del sistema bancario e finanziario e tra le stesse e la Commissione europea ed il Parlamento europeo.

## 9.2. Governance

La *governance* delle banche si è rivelata carente ed è pertanto necessario rafforzarla.

### **6) Pronta emanazione del decreto di attuazione dell'articolo 26 del TUB**

La Commissione auspica che il decreto del MEF di attuazione dell'articolo 26 del TUB venga emanato al più presto così come le eventuali modifiche da apportare alla circolare 285 del 2013 di Banca d'Italia e le eventuali Note di chiarimento che si rendessero necessarie.

### **7) Introduzione di regole più stringenti per l'innalzamento delle competenze dei «board» e per la verifica del funzionamento dei «board»**

La Commissione ritiene che sia necessario perseguire l'obiettivo di un ulteriore innalzamento delle competenze dei *board*, e che un contributo a riguardo possa pervenire da una raccomandazione dell'Autorità di vigilanza volta a rendere i processi di raccolta delle candidature per i *board*, da parte delle singole banche, aperti e trasparenti così da permettere ad una più ampia platea di candidati di partecipare alla selezione ed al pubblico di avere la visibilità dei *curricula* pervenuti.

La Commissione ritiene che il ruolo degli amministratori indipendenti vada rafforzato, sia attraverso norme più rigorose con riferimento a tale aspetto, già nell'emanando decreto di attuazione dell'articolo 26 del TUB, sia attraverso il maggior riconoscimento del loro ruolo da parte delle Autorità di vigilanza, nella pratica prevedendo specifici incontri con tale categoria di amministratori, flussi periodici di comunicazione con le Autorità di vigilanza, un loro maggiore coinvolgimento nelle scelte relative al personale destinato alle funzioni di controllo e alle modalità di remunerazione degli stessi.

La Commissione, pur condividendo l'impianto delle Linee guida europee volto al rafforzamento delle competenze e dell'impegno in termini di tempo dei componenti dei *board*, ritiene che la sua vera efficacia potrà essere valutata solo *ex post*. Tale valutazione dovrà dare un minore peso ai documenti predisposti dalle banche in sede di autovalutazione e avvalersi maggiormente di strumenti diretti di valutazione da parte delle Autorità di vigilanza, lungo le linee già sperimentate dalle Autorità di vigilanza nazionali ed europea attraverso il monitoraggio dell'andamento dei consigli sulla base dei verbali o attraverso la presenza di esponenti della Vigilanza in qualità di auditori in singole sedute di consigli di amministrazione.

### **8) Perseguimento di un maggior rigore in tema di conflitto di interessi**

La Commissione, anche a seguito delle risultanze dell'indagine sulle banche in crisi con riferimento a numerosi casi di erogazione di crediti da parte della banca a singoli amministratori/imprenditori ritiene che nella valutazione dell'adeguatezza dei requisiti di tali soggetti la normativa

possa prevedere una analisi accurata sia con riferimento alla effettiva disponibilità di tempo da dedicare allo svolgimento della carica, sia prevedendo più stringenti limiti di fido loro applicabili, fino a porre il divieto di erogazione di credito nei loro confronti o a valutare l'opportunità di limitare la partecipazione della categoria degli imprenditori ai *board*.

Un altro aspetto che la Commissione ritiene opportuno approfondire ed eventualmente modificare a livello di normativa secondaria è la prassi in base alla quale il consiglio di amministrazione approva, assumendosi pertanto le responsabilità della decisione, della valutazione del merito creditizio e del relativo *pricing*, i singoli fidi di elevato ammontare, definiti in base alla normativa e ai regolamenti interni di ciascuna banca. Sarebbe opportuno valutare se non sia più efficace, anche ai fini della riduzione dei conflitti di interesse, che tale responsabilità ricada esclusivamente in capo al *management* (non solo al responsabile dei crediti, ma anche al direttore generale ed all'amministratore delegato, proponenti) mentre in capo al consiglio rimarrebbero i più generali compiti di valutazione ed approvazione *ex ante* ed *ex post* del rischio creditizio dell'intero portafoglio e dell'efficacia del sistema dei controlli.

### **9) Rafforzamento della governance nel caso di banche in crisi**

Da ultimo la Commissione ritiene che possa essere oggetto di approfondimento nelle sedi europee più opportune l'eventuale rafforzamento dei requisiti di idoneità degli esponenti aziendali nei casi di crisi che comportino l'intervento dello Stato e il contestuale mantenimento in attività della banca, avendo quest'ultima una reputazione da ricostruire.

#### **9.3. Crediti deteriorati**

L'elevatezza dei crediti deteriorati o NPL in Italia è dipesa, come è stato ampiamente documentato, da fattori specifici (legati alle condotte non sempre lecite delle singole banche) e da fattori di contesto (la lunga recessione e i tempi di recupero dei crediti inesigibili notevolmente più elevati rispetto a quelli della gran parte dei Paesi europei). I tempi e la complessità delle procedure di recupero dei crediti influiscono anche sulla determinazione del valore dei crediti deteriorati e conseguentemente del loro prezzo in caso di cessione.

I fattori di contesto sopra richiamati negli ultimi anni hanno indebolito tutte le banche italiane e pertanto questa Commissione ritiene che sia opportuno adottare provvedimenti specifici – che accompagnino le pur necessarie più efficaci politiche aziendali volte a massimizzare il recupero dei crediti – finalizzati alla riduzione degli NPL nei portafogli delle banche.

La riduzione dei crediti deteriorati rappresenta una delle principali sfide per il settore bancario italiano, dal momento che il loro volume complessivo, nonostante si sia ridotto negli ultimi due anni, rimane ancora ec-

cessivamente elevato e incide ancora in maniera rilevante sulla capacità del settore bancario di finanziare il sistema delle imprese.

**10) Monitoraggio degli effetti del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83**

Il decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, ha introdotto una serie di misure in materia fallimentare civile e processuale con lo scopo di ridurre i tempi del processo esecutivo e di semplificarne le formalità. La Commissione invita il prossimo Governo e le Autorità di vigilanza a monitorare l'adeguatezza delle misure adottate negli ultimi tre anni per rendere più agevole e più veloce lo smobilizzo e la cessione dei crediti assistiti da garanzie reali, con particolare riferimento agli effetti delle norme fallimentari o parafallimentari, per individuare gli strumenti più utili per la valorizzazione degli immobili ai fini dell'economia reale.

**11) Creazione di un organismo pubblico di gestione delle attività deteriorate (bad bank) almeno a livello nazionale, sulla base di un framework europeo**

Questa Commissione condivide e fa proprie le conclusioni della 6<sup>a</sup> Commissione del Senato sulla necessità di creare un organismo pubblico di gestione delle attività deteriorate (*bad bank*) almeno a livello nazionale, sulla base di un *framework* europeo, in grado di agevolare gli enti creditizi nella ristrutturazione dei bilanci. Si ricorda in proposito che la Commissione europea ha avviato nel luglio 2017 un'ampia consultazione pubblica sullo sviluppo dei mercati secondari per i prestiti in sofferenza e le attività deteriorate nonché per la protezione dei creditori garantiti in caso di insolvenza del debitore. Scopo della consultazione che si è chiusa il 20 ottobre era di raccogliere indicazioni per l'elaborazione di misure legislative volte a eliminare o ridurre gli ostacoli che gravano sui mercati secondari per i prestiti in sofferenza in modo da favorirne lo sviluppo, nonché di ricevere osservazioni per quanto riguarda un'eventuale iniziativa legislativa dell'Unione europea finalizzata al rafforzamento della capacità dei creditori di recuperare il valore dei prestiti garantiti alle imprese e agli imprenditori («garanzia di prestito accelerata»).

Si ricorda anche che la BCE nel 2017 ha posto in consultazione il documento che rappresenta un *Addendum* alle Linee Guida sulla gestione degli NPL. In tale documento si delinea la proposta, con riferimento ai nuovi crediti deteriorati, di effettuare accantonamenti pluriennali equivalenti al 100 per cento del loro ammontare. A seguito della chiusura della consultazione a dicembre 2017, nella sua audizione dinanzi alla Commissione il rappresentante del Consiglio di vigilanza BCE ha ricordato che i servizi legali del Parlamento e del Consiglio europei hanno rilevato che nel formulare aspettative di vigilanza la BCE non deve superare il confine con i poteri regolamentari e legislativi, ma deve mantenere invece un'ottica orientata alle condizioni e alla rischiosità delle singole banche. E ha affermato che il provvedimento finale si muove nella logica degli inter-

venti di secondo pilastro e pertanto in nessun caso la BCE imporrà a una banca il rispetto dei parametri dell'*Addendum*, se non dopo un'attenta analisi incentrata sulle caratteristiche della banca stessa.

Questa Commissione:

1) ritiene che l'*Addendum* sui nuovi crediti deteriorati dovrà essere in sintonia con la parallela attività del Consiglio e della Commissione europei di favorire la creazione di mercati secondari per l'assorbimento degli NPL;

2) ritiene che occorra trovare un giusto equilibrio tra l'esigenza di aumentare la velocità dello smaltimento degli NPL e la solidità patrimoniale delle banche, evitando accelerazioni che potrebbero tradursi in svendite e indebolimenti patrimoniali delle banche interessate, considerato altresì che le regole italiane per l'individuazione e il trattamento delle sofferenze e dei crediti deteriorati sono oggi particolarmente severe;

3) auspica che la Commissione europea dia corso agli indirizzi del Consiglio per la definizione di uno schema orientativo per la creazione di società di gestione patrimoniale a livello nazionale dei crediti deteriorati, in cui, come recita il dispositivo delle conclusioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea dell'11 luglio scorso, «siano definiti principi comuni circa i perimetri pertinenti applicabili agli attivi e alla partecipazione, le soglie relative alla dimensione degli attivi, le norme per la valutazione delle attività, le strutture del capitale adeguate, le caratteristiche operative e in termini di governo societario, a livello pubblico e privato»;

4) invita il Governo a concorrere all'elaborazione di un approccio condiviso a livello europeo per promuovere lo sviluppo di mercati secondari per i crediti deteriorati che miri a salvaguardare i diritti dei consumatori, a semplificare e armonizzare i requisiti in materia di autorizzazioni per la gestione dei crediti da parte di terzi.

#### *9.4. Riforma del diritto penale dell'economia*

Dai lavori della Commissione è emersa la necessità di costituire un nuovo presidio normativo del settore bancario-finanziario.

#### ***12) Definizione del luogo di commissione dei reati di agiotaggio al fine di determinarne la competenza per territorio***

Innanzitutto la Commissione ritiene di mettere in evidenza, come sottolineato dai magistrati che sono stati auditi, l'importanza dell'azione contestuale dell'autorità giudiziaria e delle autorità di controllo indipendenti, ai fini dell'efficacia del sistema di prevenzione e di repressione degli illeciti nei settori bancario e finanziario. Invero il profilo della contestualità ha rilievo anche in riferimento al cosiddetto «doppio binario», relativo a quelle violazioni che sono punite sia sul versante penale che su quello amministrativo. Sotto questo aspetto deve essere sottolineata la necessità di una costante interazione tra magistratura, Banca d'Italia e Consob.

Dall'audizione dei magistrati è risultato come le fattispecie penali più comunemente contestate nei processi in cui sono stati coinvolti istituti di credito sono l'aggiotaggio, l'ostacolo all'attività di vigilanza, il falso in prospetto e, in caso di dichiarazione dello stato di insolvenza, la bancarotta fraudolenta.

Per quanto riguarda il reato di aggiotaggio informativo e manipolativo (articolo 185 del TUF per i prodotti finanziari trattati su mercati regolamentati, articolo 2637 del codice civile per gli altri strumenti finanziari) sono stati segnalate gravi difficoltà interpretative nel determinare la competenza per territorio. È auspicabile un intervento legislativo, che stabilisca quale debba intendersi il luogo di consumazione di tali reati, secondo una soluzione già adottata, ad esempio, per i reati tributari (articolo 18 del decreto legislativo n. 74 del 2000).

Il vero è che la questione è molto complessa: si tratta infatti non solo di dirimere la controversia interpretativa, che vi è e che vi è stata tra le diverse procure, ma in sostanza di stabilire se di tali reati possa occuparsi qualsiasi procura o una sola. Infatti, se si riterrà che l'aggiotaggio informativo si consumi nel luogo di invio della notizia falsa, potendo tale invio avvenire ovunque, il conseguente procedimento potrà radicarsi presso qualsiasi ufficio di procura. Se invece si stabilirà che il reato di aggiotaggio si consumi ove è il *server* della Borsa, che diffonde la comunicazione (a sua volta filtrata da Consob, se inviata a mercati aperti), ovvero dove ha sede la Borsa, perché ivi si verifica «l'evento-pericolo» della possibile alterazione del prezzo dello strumento finanziario, si concentrerà la competenza per tali condotte negli uffici giudiziari di Milano. Così si garantirebbe certamente un'elevata specializzazione, l'adozione di un protocollo d'indagine, già messo a punto e già testato, ed una maggiore uniformità di indirizzo; si perderebbe però il carattere diffuso, che connota l'intervento del potere giudiziario, valore che garantisce la sua autonomia e la sua indipendenza.

**13) *Previsione di un più stringente collegamento tra il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa ed il procedimento penale per i fatti sanzionati con il cosiddetto «doppio binario»***

Uno dei profili di criticità, in riferimento alle figure di reato di «*market abuse*», su cui la Commissione ha rivolto diverse domande ai magistrati auditi, è quello derivante dalle conseguenze sull'ordinamento interno della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sul «caso GRANDE STEVENS» che, ritenendo «sostanzialmente penale» la sanzione amministrativa applicata da Consob, ha concluso fosse stato violato il divieto di «*ne bis in idem*», così mettendo in crisi il sistema di doppio binario sanzionatorio (penale/amministrativo) previsto dal TUF.

Dopo tale pronuncia, la Grande Camera della CEDU con sentenza del 15 novembre 2016 (A e B contro Norvegia) ha di fatto operato un *revirement*, affermando che: «non viola il *ne bis in idem* convenzionale la celebrazione di un processo penale e l'irrogazione della relativa sentenza nei confronti di chi sia stato sanzionato in via definitiva dall'amministrazione

tributaria ... purché sussista tra i due procedimenti una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta». La Corte ha invitato gli Stati aderenti ad adottare meccanismi in grado di unificare i due procedimenti sanzionatori sì da garantire l'irrogazione delle differenti sanzioni da parte di un'unica autorità e nell'ambito di un unico processo.

La Commissione non può che prendere atto di tale invito, segnalando al legislatore della XVIII legislatura l'opportunità di valutare un intervento, volto quanto meno a creare un più stretto parallelismo temporale tra il procedimento di Consob, per l'applicazione della sanzione amministrativa, ed il procedimento penale.

Avanti alla Commissione è stato sostenuto da più parti come, anche in esito alla sentenza CEDU sul «caso GRANDE STEVENS», appaia comunque indiscutibile che le Autorità di vigilanza abbiano troppi ruoli. Si è ricordato come nei più importanti processi di aggioaggio che si siano celebrati in Italia negli ultimi anni, la Consob abbia avuto il ruolo di «vigilatore amministrativo», che indagava sui possibili illeciti amministrativi, di «fonte della notizia di reato», quando ebbe a rinvenire degli elementi in tal senso ed a riferirne alle procure competenti, di «giudice amministrativo», quando ha applicato le sanzioni amministrative ed infine di «parte del processo penale», quando si è costituita parte civile ai sensi dell'articolo 187-*undicies* del TUF.

Si rimanda alle nuove Camere la valutazione se ravvisare un'antinomia tra questi diversi ruoli.

***14) Creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato, anche in assenza di declaratoria di insolvenza***

È stato più volte messo in rilievo, nel corso delle audizioni dei magistrati che il diritto penale dell'economia è di fatto incisivo solo se vi è un fallimento (o l'equipollente dichiarazione dell'insolvenza), vuoi del debitore di una banca, di tali dimensioni da far sì che le indagini sul suo fallimento finiscano per coinvolgere la banca stessa, vuoi addirittura dell'istituto di credito. È stato ribadito da tutti i magistrati auditi come solo in caso di fallimento o comunque di dichiarazione giudiziale di insolvenza (che per la banca in liquidazione coatta amministrativa può essere chiesta al competente tribunale anche dal pubblico ministero ai sensi dell'articolo 82 del TUB) vi sia la possibilità di sanzionare condotte di gestione fraudolenta della società, nell'ambito della fattispecie di bancarotta fraudolenta. Tra l'altro è stato sottolineato come la riforma del diritto fallimentare del 2005 e quella di cui alla legge n. 155 del 2017, abbiano innovato profondamente la disciplina delle procedure concorsuali, senza invece toccare le fattispecie penali, con una sempre maggiore divaricazione tra una progressiva liberalizzazione, da alcuni definita di «stampo privatistico», della definizione delle crisi aziendali, e l'immutato rigore della legge penale fallimentare.

Si sottopone al futuro Parlamento la valutazione della necessità di un ripensamento del diritto penale dell'economia, non su base meramente fal-

limentare, al fine di garantire una più adeguata tutela del risparmio, che è un bene di rilevanza costituzionale ai sensi dell'articolo 47 della Costituzione (quando oggi invece è maggiormente tutelato il credito – i reati fallimentari tutelano gli interessi dei creditori – che non ha però rango di valore costituzionale, ovvero gli investimenti; si pensi ai frequenti riferimenti contenuti nel TUF alla tutela degli investitori).

Il legislatore, in sede di riforma, potrà valutare se introdurre una nuova fattispecie di reato di gestione fraudolenta in caso di società *in bonis*, relativa a condotte poste in essere dagli amministratori e dalla dirigenza, che possa colmare le lacune normativa segnalate.

Nell'ambito delle valutazioni che al riguardo il futuro legislatore riterrà di fare, vi sarà la questione di porre comunque un limite alla possibilità per l'autorità giudiziaria di contestare nel merito economico gli atti di gestione in generale e le operazioni creditizie in particolare, potendo infatti essere sanzionate solo quelle azioni connotate da frode che abbiano cagionato un danno alla banca e siano state commesse per far conseguire al suo autore o a terzi un vantaggio.

Nell'ambito della più ampia tematica della gestione infedele, si pone il fenomeno del cosiddetto «azzardo del credito», quando cioè in un finanziamento bancario sia la banca stessa ad aver violato le norme di verifica preventiva sulla solvibilità e sull'affidabilità del soggetto finanziato. L'ordinamento prevede delle fattispecie penali per i casi in cui sia stato il beneficiario del credito ad aver violato le regole (si pensi al mendacio bancario o al ricorso abusivo al credito), mentre non appare adeguatamente stigmatizzata la condotta illecita, posta in essere in seno alla banca.

È stata altresì segnalata alla Commissione la mancanza di uno strumento adeguato per sanzionare quelle frodi di mercato che non rientrino nelle figure di agiotaggio manipolativo o informativo. È stato segnalato ad esempio come non risulti sanzionata penalmente la condotta di emissione di obbligazioni per mezzo di società di comodo, costituite all'estero (si parla comunemente in questi casi di «esterovestizione») per aggirare i limiti dell'ordinamento interno in materia di emissioni obbligazionarie. Le condotte di collocamento in Italia presso il pubblico, di tali obbligazioni, formalmente emesse da un soggetto straniero, sono state ricondotte dalla giurisprudenza alla fattispecie di truffa o, in caso di dichiarazione di insolvenza, di bancarotta fraudolenta, fattispecie che o non sono adeguate o non sono applicabili, se non in caso di fallimento.

**15) Creazione di una nuova fattispecie penale che sanzioni l'induzione, da parte dell'istituto di credito, del soggetto finanziato ad acquistare strumenti finanziari dell'istituto stesso.**

Per quanto concerne l'erogazione del credito sono poi emersi numerosi casi in cui la stessa è stata condizionata al contestuale utilizzo di parte del finanziamento per l'acquisto di azioni o di obbligazioni della banca. Tali condotte di per sé non sono facilmente inquadrabili nell'ambito penale, non essendovi una fattispecie che sanzioni o l'imposizione, o anche solo la richiesta a titolo di «piacere» di tale operazione da parte della

banca nei confronti del cliente. Alcuni Commissari hanno ipotizzato la possibilità di ritenere integrata un'estorsione da parte della banca, ma può non essere sempre facile ricondurre l'induzione, nell'ambito di una trattativa commerciale, alla condotta di minaccia di un male ingiusto. Nei casi in cui non vi sia stata una vera e propria imposizione, ma una richiesta di un «*do ut des*», forse potrebbe ritenersi integrato il reato di corruzione privata (articolo 2635 del codice civile), procedibile però a querela della banca stessa e quindi di fatto assai raramente applicabile.

La Commissione ritiene che il Parlamento potrà valutare se introdurre una fattispecie che sanzioni condotte di questo genere e comunque rivedere complessivamente la normativa sul conflitto di interessi e sulla condotta di gestione infedele, quanto meno nell'ambito bancario, e prevedere la procedibilità d'ufficio per detti reati e per il reato di corruzione privata, se commessa in ambito bancario.

**16) Procedibilità d'ufficio per i reati di infedeltà patrimoniale e corruzione privata, se commessi in seno ad istituti bancari o a società quotate o con azionariato diffuso**

Più in generale i magistrati requirenti auditi dalla Commissione hanno lamentato la difficoltà operativa, relativa ai reati procedibili a querela in questo comparto. Il futuro legislatore dovrà valutare come, a fronte della diffusività del danno di condotte d'infedeltà patrimoniale e di corruzione privata, poste in essere da amministratori di banche, si debba pensare o alla procedibilità d'ufficio o ad una legittimazione a proporre la querela allargata al ceto dei soggetti danneggiati.

La scelta fatta finora di subordinare l'intervento dell'autorità giudiziaria alla querela della persona offesa derivava dalla consapevolezza che l'indagine penale, svolta all'interno di un'impresa privata *in bonis*, potrebbe cagionarle un irreversibile danno all'immagine, al funzionamento e quindi all'economia sua ed eventualmente del suo indotto.

Questa considerazione è da tenere in gran conto, anche alla luce del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, che comporta l'obbligo in capo al pubblico ministero non solo di esercitare l'azione penale, quando ve ne siano i presupposti in fatto ed in diritto, ma, ancor prima, di condurre le indagini per verificare la sussistenza di tali presupposti.

Tali profili potrebbero essere risolti prevedendo una riserva di indagine all'interno della società in capo all'autorità di vigilanza, alla quale il pubblico ministero dovrà affidare gli accertamenti del caso, ed una soglia di rilevanza penale o una soglia di rilevanza da cui far dipendere il passaggio dalla procedibilità a querela alla procedibilità d'ufficio.

**17) Creazione di procure distrettuali per i reati finanziari e di una procura nazionale di coordinamento**

I reati di aggio, di falso in bilancio, di ostacolo alla vigilanza, di falso in prospetto sono connotati da una *technicality* molto sofisticata e richiedono per la loro persecuzione una *expertise* professionale ed un'assoluta indipendenza. Da valutare è poi anche l'impatto straordinario che

processi di queste dimensioni hanno sul funzionamento dei tribunali periferici, per celebrare i quali sono costretti a trascurare gli altri procedimenti.

Questa riflessione, e non certo una valutazione negativa dell'operato dell'autorità giudiziaria dei tribunali di provincia, dovrà essere ulteriormente approfondita in sede di valutazione della necessità di concentrare nel tribunale capoluogo del distretto la competenza per questo tipo di reati.

La Commissione ha considerato due possibili ipotesi:

– prevedere la competenza distrettuale per i reati economico-finanziari, con correlata istituzione di sezioni specializzate in seno ai tribunali, atteso che per queste materie la specializzazione deve riguardare non solo i pubblici ministeri, ma anche gli uffici giudicanti. Si dovrà poi conseguentemente valutare la necessità di aumentare gli organici delle procure e dei tribunali distrettuali;

– prevedere una procura nazionale per i reati economici e finanziari, che consenta il raggiungimento dei seguenti obiettivi: *a)* valorizzare e migliorare le specializzazioni degli organi inquirenti e giudicanti; *b)* potenziare gli strumenti di coordinamento e collegamento delle indagini; *c)* prospettare indirizzi in materia di competenza; *d)* migliorare le sinergie tra forze di polizia, nuclei specializzati in materia di reati economici, pubblica amministrazione e organi vigilanti.

Il futuro Parlamento nella sua autonomia dovrà valutare se il numero dei procedimenti in corso in tutta Italia, per fatti di rilevanti dimensioni, e la tipologia dei reati in questione, che raramente sono connotati da ramificazioni sul territorio e quindi dalla necessità di una costante messa in comune dei dati raccolti nelle indagini, richiedano la costituzione di una procura nazionale. Tra l'altro si potranno valutare gli effetti della nuova disciplina dell'avocazione da parte delle procure generali presso le corti d'appello, introdotta dalla riforma Orlando, volte a garantire dal rischio che indagini importanti (e quindi anche quelle relative a queste tematiche) rimangano irrimediabilmente ferme.

#### *9.5. Tutela del risparmio*

Con l'introduzione del *bail-in* e il conseguente coinvolgimento nelle perdite delle banche in crisi, non solo degli azionisti ma anche degli obbligazionisti subordinati, e financo dei depositanti oltre la soglia coperta dall'assicurazione dei depositi, diventa ineludibile rafforzare la tutela del risparmio, costituzionalmente garantita, lungo più direzioni.

#### ***18) Semplificazione dei prospetti informativi***

La Commissione ritiene necessaria una semplificazione dei documenti informativi di emissione e di quelli di successiva vendita alla clientela, così da offrire una rappresentazione efficace, sintetica chiara e comprensibile dei fattori di rischio.

Alcune evidenze mostrano come, pur al di là dei casi di falso in prospetto, una debole presenza di un punto di vista cosiddetto «*consumer-based*» limiti comunque l'effettiva capacità di comunicare nei prospetti informativi la situazione degli enti vigilati in maniera pienamente comprensibile anche da consumatori meno evoluti. Sarebbe necessaria, pertanto, una maggiore sensibilità ed attenzione in ordine alla «*consumer protection*», intesa quale insieme delle azioni che pongono il consumatore nella condizione di scegliere un prodotto, pur non avendo una sufficiente conoscenza dei suoi attributi e delle eventuali alternative che potrebbero emergere da un'approfondita analisi comparativa, conducibile senza costi aggiuntivi per lo stesso. Dal sostegno ai corretti processi di consumo (in questo caso di prodotti finanziari) si derivano positivi effetti anche in termini di equità sociale, benessere collettivo e sviluppo.

La Commissione ha indagato sulle motivazioni della decisione, adottata da Consob nel 2011, di eliminare la segnalazione (nei prospetti) degli scenari probabilistici, che in riferimento alle obbligazioni subordinate erano tali da fornire un'informazione immediatamente comprensibile per l'investitore. Il presidente di Consob ha messo in rilievo l'incertezza dei criteri di calcolo, la possibilità che tale informazione potesse essere fuorviante e il fatto che la proposta non sia stata accolta in sede europea e di MIFID II.

Si tratta di un argomento discusso in sede tecnica con opinioni non concordanti sul metodo utilizzato. La Commissione ritiene che un ulteriore approfondimento in sede tecnica sulla opportunità di reinserire gli scenari probabilistici nei prospetti sia opportuna così come le alternative possibili per la pubblicazione di informazioni sintetiche e comprensibili al risparmiatore del rischio del singolo strumento sottoscritto, quali anche la strada indicata da Consob della emanazione di linee guida sulle avvertenze per l'investitore, contenute nei prospetti informativi, con l'obiettivo di fornire nelle prime pagine e in piena evidenza grafica una rappresentazione sintetica ed efficace dei profili di rischio più rilevanti ed innalzare con ciò il grado di consapevolezza dei risparmiatori.

***19) Attribuzione a Consob di maggiore potere regolamentare su questionari della profilatura e della valutazione di adeguatezza prevista dalla MIFID nonché di determinazione di limiti al taglio minimo per strumenti finanziari rischiosi***

Questa Commissione ritiene opportuno approfondire se rafforzare il potere regolamentare alla Consob in modo da definire gli *standard* minimi di questionario, l'algoritmo di profilatura (che dalle risposte fornite definisce le caratteristiche rilevanti del cliente), le più opportune modalità di somministrazione nonché la determinazione di tagli minimi dei prodotti finanziari più rischiosi destinati al mercato *retail* da prevedere via via più elevati con l'incremento del rischio.

### **20) Attuazione del terzo pilastro dell'Unione bancaria**

Questo aspetto è già stato evidenziato sopra al punto 4). Qui si ribadisce che ai fini di una maggiore tutela del risparmio è opportuno dare piena attuazione al terzo pilastro dell'Unione bancaria.

### **21) Separazione tra l'attività bancaria e l'attività finanziaria**

La Commissione non ha avuto tempo e modo di affrontare il tema della separazione delle attività bancarie, che è stato invece oggetto dell'indagine conoscitiva della 6<sup>a</sup> Commissione permanente, Finanza e Tesoro, del Senato, agli atti di questa Commissione. Qui si rileva come il tema della separazione dell'attività bancaria sia stato dibattuto proprio nell'ottica di tutelare i risparmiatori, mettendoli al riparo dai rischi propri dell'attività di *trading* e in derivati, più rischiosa. In questa prospettiva la Commissione europea aveva presentato nel gennaio del 2014 due proposte di regolamento connesse al cosiddetto rapporto Liikanen con l'obiettivo di migliorare la stabilità finanziaria dell'Unione, in particolare:

- il regolamento sulle misure strutturali volte ad accrescere la resistenza degli enti creditizi dell'UE, proposta 2014/0020 (43) «Regolamento sulle misure strutturali»;
- il regolamento sulla segnalazione e trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli – proposta 2014/0017 (40) «Regolamento sulla trasparenza».

Il regolamento sulle misure strutturali si poneva nella direzione della separazione delle attività che comportano rischi per le banche (il *market making*, i derivati OTC, le cartolarizzazioni, escluse le attività di negoziazione del debito sovrano). Queste attività avrebbero dovuto essere svolte da una banca di *trading*, un'entità giuridica separata dalla banca commerciale. La banca di *trading* non avrebbe potuto detenere depositi bancari, né svolgere servizi di pagamento, che restavano prerogative della banca commerciale. Alla banca di *trading* sarebbero stati applicati requisiti prudenziali.

La riforma avrebbe dovuto essere applicata per le banche europee di importanza sistemica a livello globale e a quelle che per tre anni consecutivi avessero superato determinate soglie. La Commissione stimava che le banche europee interessate dalla proposta fossero ventinove.

Tra le ragioni della proposta vi era quella di creare un sistema finanziario più sicuro ed impedire l'utilizzo di risorse derivanti dal risparmio della clientela per attività di *trading* e più in generale speculative. Da più parti venivano altresì segnalati i maggiori costi che tale separazione avrebbe comportato ed altri aspetti negativi in quanto la proposta appariva in contrasto con l'obiettivo europeo di creare una *capital market union* e comportava il rischio di migrazione delle attività di *trading* verso entità meno regolamentate (*shadow banking*) al di fuori dell'Unione europea.

In Italia sono stati presentati quindici disegni di legge (nove al Senato e sei alla Camera) volti ad attuare una separazione tra le banche commer-

ciali e le banche d'affari attraverso delega al governo per modificare il TUB, che tuttavia non hanno avuto seguito.

Si ricorda che nel Programma di lavoro per il 2018, presentato il 25 ottobre 2017, la Commissione europea ha annunciato il ritiro della proposta di regolamento sopra citata anche in quanto gli obiettivi di stabilità finanziaria perseguiti dalle misure di separazione ivi previste possono ritenersi già raggiunti grazie all'adozione delle altre misure regolamentari inerenti il sistema di vigilanza e di risoluzione dell'Unione bancaria.

Questa Commissione ritiene che il futuro Parlamento potrebbe tornare ad esaminare l'argomento alla luce del nuovo contesto normativo e regolamentare europeo e della considerazione che, nel caso si ritenesse di riproporla come posizione del Parlamento italiano, andrebbe discussa e adottata in ambito europeo, dal momento che una decisione di un solo Paese risulterebbe inefficace, in regime di libera prestazione di servizi in ambito europeo.

#### ***22) Adozione di misure di promozione dell'educazione finanziaria***

La Commissione concorda sul punto che la prima ed effettiva tutela del risparmio passi per una diffusa consapevolezza finanziaria. Al riguardo è stato già presentato al Senato un disegno di legge intitolato «norme all'educazione sulla cittadinanza economica» che dispone «misure ed interventi volti a sviluppare la pratica educativa della cittadinanza economica», sia dei giovani in età scolare, che delle collettività in età adulta, e che prevede la realizzazione, in una prima fase in via sperimentale, di programmi formativi per i giovani e per gli adulti, nonché la costituzione presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di un comitato tecnico-scientifico che dovrà valutare il loro stato di attuazione e gli effetti conseguiti.

La Commissione ritiene che questa sia la giusta direzione da intraprendere. Nessuna informazione tecnica, nessun prospetto illustrativo potrà mai garantire una scelta consapevole da parte dell'investitore e del risparmiatore, se questi non possiede un bagaglio minimo di educazione finanziaria che permetta al risparmiatore di apprezzare il grado di rischio di un prodotto approfondito.

**Doc. XXIII**  
**n. 37-bis**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO

*(istituita con legge 12 luglio 2017, n. 107)*

*(composta dai senatori Casini, Presidente, Augello, Bellot, Ceroni, D'Alì, Del Barba, De Pin, Fabbri, Giannini, Giroto, Marcucci, Mauro Maria Marino, Vicepresidente, Martelli, Miglia-  
vacca, Mirabelli, Molinari, Pagnoncelli, Sangalli, Tosato, Segretario, e Zeller, Segretario; e  
dai deputati Bonifazi, Brunetta, Vicepresidente, Capezzone, Cenni, Dal Moro, Dell'Aringa,  
Meloni, Orfini, Paglia, Ruocco, Sanga, Savino, Sibia, Tabacci, Tancredi, Taranto, Vazio,  
Villarosa, Zanetti e Zoggia)*

---

### RELAZIONE DI MINORANZA

*Presentata alla Commissione nella seduta del 30 gennaio 2018, dai deputati Brunetta,  
Meloni e Zanetti e dai senatori Augello, Bellot e Tosato*

---

*Comunicata alle Presidenze il 30 gennaio 2018, ai sensi dell'articolo 1,  
comma 3, della legge 12 luglio 2017, n. 107*



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario  
Il PresidenteRoma, 30 GEN. 2018  
Prot. 953 /COMM. BANCHE

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 107 del 2017, la relazione finale al Parlamento, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella seduta del 30 gennaio 2018, nonché le relazioni di minoranza.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i miei più cordiali saluti.

*Con i più cordiali saluti*

*Pier Ferdinando Casini*  
Pier Ferdinando CASINI

~~~~~  
Sen. Pietro GRASSO  
Presidente del  
Senato della Repubblica



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario  
Il Presidente

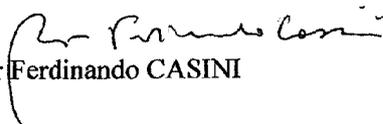
Roma, 30 GEN. 2018  
Prot. 952 /COMM. BANCHE

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 107 del 2017, la relazione finale al Parlamento, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella seduta del 30 gennaio 2018, nonché le relazioni di minoranza.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i miei più cordiali saluti.

*Con i più cordiali saluti*

  
Pier Ferdinando CASINI

~~~~~

On. Laura BOLDRINI  
Presidente della  
Camera dei deputati

## INDICE

UNA PREMESSA DOVEROSA

CAPITOLO 1 – OBIETTIVI DELLA COMMISSIONE E PIANO DI ANALISI

CAPITOLO 2 – LO SCENARIO MACROECONOMICO: GRANDE RECESSIONE  
E CRISI DEL DEBITO SOVRANO

CAPITOLO 3 – LA «PRIMA» VERIFICA DELLA COMMISSIONE E L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA CORRISPONDENTE: «GLI EFFETTI SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO DELLA CRISI FINANZIARIA GLOBALE E LE CONSEGUENZE DELL'AGGRAVAMENTO DEL DEBITO SOVRANO» (ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERA *a*), DELLA LEGGE 12 LUGLIO 2017, N. 107)

CAPITOLO 4 – CRISI DEL DEBITO SOVRANO ED ANNO 2011: RICOSTRUZIONE DEI «FATTI» NELL'ISTRUTTORIA DELLA COMMISSIONE

4.1 Le analisi del professor Luca Ricolfi

4.2 Le inchieste giudiziarie sui fatti del 2011 e la crisi dello *spread*: dal «caso» Deutsche Bank AG ai *rating* negativi sull'Italia, fino al doppio *downgrade* del Paese da parte dell'agenzia Standard & Poor's

4.3 Il primo semestre del 2011: la vendita di sette miliardi di titoli di Stato italiani da parte di Deutsche Bank AG (sugli otto complessivamente detenuti), l'impennata dello *spread* e l'ipotesi di manipolazione del mercato

4.4 Il secondo semestre del 2011 nell'inchiesta di Trani sul *rating* e sul doppio *downgrade* dell'Italia: l'ipotesi d'accusa di manipolazione informativa del mercato e la «storica» sentenza del 30 marzo 2017, i conflitti di interesse e gli errori di Standard & Poor's

4.5 Perché tutti quei *rating* negativi nei confronti dell'Italia?

CAPITOLO 5 – BANCA POPOLARE DI VICENZA (BPV) E VENETO BANCA

5.1 Banche venete: il quadro generale

5.2 Il caso della Banca popolare di Vicenza: le audizioni di Apponi e Barbagallo

5.3 Le ispezioni di Banca d'Italia presso BpV nel biennio 2008-2009

5.4 Le ulteriori dichiarazioni di Barbagallo

5.5 La «risposta» di Banca d'Italia del 27 ottobre 2009

5.6 Il caso Veneto Banca

5.7 Le comunicazioni al Governatore di Banca d'Italia sulle ispezioni a BpV

5.8 Conclusioni

#### CAPITOLO 6 – MONTE DEI PASCHI DI SIENA (MPS)

6.1 La specificità dell'esperienza di MPS

6.2 Il ruolo della Fondazione

6.3 Il fallimento delle operazioni di aggregazione internazionale, la partecipazione dei politici, l'insostenibile politica di acquisizioni e il ruolo distorto di Fondazione e vertici bancari

6.4 FRESH 2008

6.5 Alexandria e Santorini

6.6 Il decesso di David Rossi

6.7 Incapacità del sistema bancario di far emergere le anomalie della gestione

6.8 Debolezze e incongruenze delle attività delle autorità di vigilanza

6.9 L'esposizione in titoli di Stato di MPS

6.10 L'assenza di vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze sulla Fondazione

6.11 Conclusioni

#### CAPITOLO 7 – BANCA POPOLARE DELL'ETRURIA

7.1 Le proporzioni e le cause della crisi

7.2 Le risposte del Governo: ombre e nebbie tra inadeguatezza e confusione

7.3 Il rapporto della banca con risparmiatori e investitori: lacune della vigilanza

7.4 Dalla crisi ai tentativi di salvataggio: il ruolo della politica"

## CAPITOLO 8 – BANCA MARCHE (BdM)

## 8.1 Premessa

8.2 Il *default* di BdM

## CAPITOLO 9 – CASSA DI RISPARMIO DI FERRARA E CASSA DI RISPARMIO DI CHIETI

## 9.1 La vicenda che ha coinvolto la Cassa di risparmio di Ferrara (Carife) e le doglianze lamentate

## 9.2 Disparità di trattamento che restano ingiustificate ed inspiegabili

## 9.3 Le vicende specifiche di Cassa di risparmio di Chieti

CAPITOLO 10 – LE PROPOSTE MIGLIORATIVE DEL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO SECONDO LA COMMISSIONE (ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERE *c*) E *d*), DELLA LEGGE 12 LUGLIO 2017, N. 107)

## 10.1 Come trarre costruito dai lavori della Commissione

## 10.2 Ricostituzione della presente Commissione di inchiesta, anche come Commissione parlamentare di vigilanza sul sistema bancario e finanziario

## 10.3 Istituzione di una procura nazionale per i reati economico-finanziari

10.4 Istituzione di un'Agenzia di *rating* europea

## 10.5 Separazione delle banche commerciali dalle banche d'affari (o speculative)

## 10.6 Prevenzione di conflitti di interesse e del meccanismo delle «porte girevoli»

10.7 Introduzione di uno «statuto speciale» per gli specialisti in titoli di Stato e potenziamento dello *staff* del Tesoro

## 10.8 Circolazione immediata e integrale delle risultanze ispettive tra le autorità di vigilanza

## UNA PREMESSA DOVEROSA

Il varo della legge 12 luglio 2017, n. 107, istitutiva di una Commissione parlamentare *bicamerale* di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, costituisce senza alcun dubbio uno dei momenti più qualificanti della XVII legislatura.

Urgeva fornire adeguate risposte di «verità» alle istanze provenienti da più parti del Paese (oltre che, invero, dai tanti osservatori internazionali) in relazione agli inquietanti eventi che, a far data dal 2011, hanno interessato dapprima il sistema finanziario internazionale, quindi quello nazionale, «tormentato» dalla crisi del debito sovrano, con ricadute sul nostro sistema bancario.

Il Parlamento italiano ha, perciò, inteso – seppure nell'ultimo scorcio di legislatura – farsi doverosamente carico della responsabilità di affrontare ed investigare temi scottanti e di drammatica attualità, dando corso alla propria funzione ispettiva (*ex* articolo 82 della Costituzione) nel suo più alto consesso e nella forma più partecipata – quella, per l'appunto, di una Commissione bicamerale – conducendo un'inchiesta tanto «legislativa», giacché finalizzata alla raccolta di informazioni utili ai fini dell'approvazione di future leggi (funzionali a scongiurare il ripetersi di eventi del tipo di quelli occorsi nel recente passato nel sistema finanziario e bancario nazionale), quanto «politica», giacché diretta a svolgere un *focus* di approfondimento sull'operato del Governo e degli Organismi indipendenti di controllo e vigilanza sul settore bancario e finanziario.

L'obiettivo è stato (ed è) non solo e non tanto quello di «sapere», ma anche e soprattutto quello di «capire», posto che la «*mission*» della Commissione di inchiesta *ex* legge n. 107 del 2017 è – secondo il dettato testuale della previsione rubricata nel comma 1, ultima parte, dell'articolo 1 della legge istitutiva – quello della «*tutela dei risparmiatori*».

E poiché ai sensi dell'articolo 47 della nostra Carta fondamentale, la Repubblica «*incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito*», la sola via maestra da percorrere per infondere coraggio e nuova fiducia nei cittadini, nelle famiglie e nelle imprese – motore e propulsore dell'attività di raccolta del risparmio, costituente indispensabile premessa per una sana attività di esercizio ed erogazione del credito – è quella di fare definitivamente luce su quella sorta di nebulosa che per alcuni anni ha avvolto (e tuttora, probabilmente, avvolge) il sistema finanziario e bancario italiano.

Con l'inchiesta della presente Commissione bicamerale si è, dunque, tentato di «fare giustizia» – al pari di un'inchiesta giudiziaria, seppure con le debite, marcate differenze e finalità – per ripristinare e rilanciare la cre-

dibilità dell'Italia nei confronti dei mercati internazionali, rifondando un rapporto di autentica fiducia con la «base» costituita dal Popolo italiano.

Questa Commissione non è nata solo per fare luce sulla crisi di sette banche italiane tra le quali il Monte dei Paschi di Siena, la più antica ed intrisa di storia fra gli istituti di credito del nostro Paese, ma anche e soprattutto per risalire nel tempo, ricostruire e comprendere le reali cause che innescarono quella tempesta finanziaria che fece del 2011 un *annus horribilis*.

L'ambizioso obiettivo della Commissione è stato, dunque, quello di compiere un'operazione di «verità», capace di lumeggiare una vicenda rimasta ancora oggi misteriosa ed inquietante, nella misura in cui essa evoca le fasi drammatiche di un attacco grave e senza precedenti all'immagine ed al prestigio dell'Italia: un attacco che, innescando sui mercati internazionali fortissime tensioni sul nostro debito sovrano, contribuì ad alimentare una speculazione finanziaria feroce ed irrefrenabile che finì, di fatto, col sovvertire gli equilibri politici e le dinamiche endogene del nostro Stato sovrano, determinando la caduta dell'ultimo Governo democraticamente eletto dai cittadini, il governo Berlusconi.

Nel serrato svolgimento dei suoi lavori, la Commissione ha, quindi, ripercorso ed approfondito la scaturigine degli «episodi» di cattiva gestione di alcuni istituti bancari: fatti senz'altro deprecabili ma, pur sempre, «episodici» che – sia chiaro – non hanno in alcun modo intaccato la complessiva tenuta del sistema bancario italiano, notoriamente solido; ed è bene sottolineare come esuli dai compiti di questa Commissione l'accertamento di singoli ed isolati casi di *mala gestio* sui quali ha fatto, sta facendo e continuerà a fare luce con scrupolo e competenza la magistratura, il più delle volte (non sempre, per il vero) preceduta ed affiancata dalle autorità di vigilanza, Banca d'Italia e CONSOB (Commissione nazionale per le società e la borsa).

Sempre al fine di compiere un'operazione di «verità» e di trasparenza, *focus* ed approfondimenti sono stati condotti dalla Commissione – nonostante i tempi ristretti a sua disposizione – anche sul delicato tema della gestione dei contratti derivati del Tesoro e degli oneri che essi recano e rappresentano per lo Stato italiano, così come sui fenomeni delle cosiddette «porte girevoli» (quindi, delle «relazioni pericolose») tra strutture apicali dello Stato ed organismi di vigilanza (da una parte) e grandi banche d'affari e «specialisti» in titoli di Stato (dall'altra).

Entrando, quindi, *in medias res*, giova anzitutto rilevare come l'analisi e gli approfondimenti sugli effetti della crisi finanziaria globale e di quella del debito sovrano – costituente la «prima» delle analisi e verifiche affidate dalla legge n. 107 del 2017 alla Commissione di inchiesta – non abbia avuto una finalità meramente storica o accademica, ma si sia profilata come tappa indispensabile di un percorso volto ad accertare se il «nostro» modello gestionale delle banche sia risultato (e risulti tuttora) troppo vulnerabile e, come tale, «esposto».

Ed invero, lo studio degli effetti della crisi finanziaria globale (iniziata con la crisi dei *subprime* nell'agosto 2007, seguita dalla crisi delle

grandi banche di Wall Street all'inizio del 2008, poi dal fallimento di Lehman Brothers a settembre 2008, quindi dalla crisi del debito nell'area euro partita dalla Grecia nel novembre 2009) e dell'aggravamento della crisi del debito sovrano ha consentito, dunque, di fornire il giusto abbrivio agli ulteriori approfondimenti voluti dalla legge n. 107 del 2017 e «dedicati» al mercato bancario (come l'analisi del modello di gestione operativa, dei costi, delle politiche di aggregazione): un punto, quest'ultimo, che non poteva essere affrontato correttamente se non legandolo alla verifica di eventuali comportamenti non corretti rispetto ai risparmiatori.

Non si è inteso fare – attraverso gli approfondimenti e le verifiche demandate dalla legge n. 107 del 2017 alla Commissione d'inchiesta – una sorta di *audit* della gestione bancaria, ma solo «verificare» se il sistema di gestione operativa del settore bancario, come pesantemente segnato dagli eventi innescati dalla crisi finanziaria globale e da quella del debito sovrano, sia stato in grado (ed ancora lo sia per il futuro) di offrire adeguata tutela ai risparmiatori, tenuto conto dei comportamenti riscontrati e riscontrabili, oltre che dei presidi di vigilanza esistenti e degli indiscutibili loro limiti.

Ecco, allora, come la «missione conoscitiva» di questa Commissione – che, come si è detto, punta non semplicemente a «sapere», ma soprattutto a «capire» – rappresenti, in definitiva, un doveroso tributo di trasparenza che la Politica, quella che non ha (ancora) abdicato al proprio ruolo, deve alle migliaia di risparmiatori traditi, alle tante famiglie così brutalmente gettate in preda alle incertezze di un futuro diverso da quello a lungo agognato, agli imprenditori improvvisamente gettati sul lastrico: risparmiatori, famiglie, imprese la cui piena, effettiva e pronta tutela dovrà costituire il principale e prioritario obiettivo della futura azione legislativa e di governo.

## CAPITOLO 1 – OBIETTIVI DELLA COMMISSIONE E PIANO DI ANALISI

Le proporzioni e gli effetti della crisi globale propagatasi al sistema bancario e finanziario negli ultimi anni hanno prodotto conseguenze rilevanti in termini quantitativi, per i volumi di risparmi andati in fumo, gli investimenti bruciati dalle perdite di valore dei titoli emessi dalle banche coinvolte, le reiterate e consistenti ricapitalizzazioni e dotazioni patrimoniali aggiuntive rese necessarie, in larga parte con oneri addossati alla finanza pubblica in via diretta o indiretta.

Ma questa violenta ondata di crisi ha anche prodotto conseguenze non meno rilevanti sul tessuto economico-produttivo, così intimamente dipendente dal canale bancario per il suo finanziamento (come sopra precisato).

La stretta creditizia conseguente alla prima propagazione della crisi e alle misure adottate in sede regolatoria dalle autorità competenti non ha fatto altro che allargarne gravemente le dimensioni ed approfondirne la gravità, allontanando le prospettive di un suo pronto superamento.

Come meglio evidenziato di seguito, infatti, la repentina e brusca riduzione dell'alimentazione finanziaria occorrente al sistema produttivo per sostenere i propri livelli di crescita pre-crisi ha finito per rendere più incerta la stessa possibilità per le banche di recuperare i finanziamenti concessi e gli affidamenti resi disponibili.

Intanto, complice un'inopportuna politica prociclica adottata dai Governi succedutisi dopo il 2011, la pressione delle autorità di regolazione bancaria sulle banche continentali per la riduzione dei crediti problematici (NPL) ha ulteriormente aggravato lo scenario.

La conseguenza che ne è derivata, quindi, è stata la ulteriore mutazione di questa crisi, fonte di tensioni sociali che si sono manifestate in termini di crescente sfiducia nella solidità dell'intero sistema bancario, con i rischi innescati dalla riduzione dei depositi se non anche dal pericolo di una corsa agli sportelli.

Per queste ragioni quella abbattutasi sul sistema bancario italiano non è stata solo una crisi di alcuni istituti, condotti più o meno bene da amministratori e *management* di turno; è stata, piuttosto, una ben più profonda frattura che si è aperta tra la collettività e la credibilità dell'intero sistema chiamato, istituzionalmente, alla gestione del risparmio.

In questo scenario si colloca la legge 12 luglio 2017, n. 107, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, fortemente voluta per comprendere le responsabilità e le cause profonde della crisi al fine di offrire ai tanti risparmiatori coinvolti il dovuto tributo in termini di certezza, evitando che in futuro possano ripetersi nuovamente tali esiti.

La legge istitutiva della Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario delinea quattro macro obiettivi, sintetizzabili in termini di verifica sui seguenti aspetti:

- a) effetti sul sistema bancario nazionale della crisi finanziaria globale e dell'aggravamento del debito sovrano;
- b) situazioni di crisi o dissesto di banche sottoposte a risoluzione;
- c) efficacia della vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari;
- d) adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza.

All'interno dell'obiettivo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge istitutiva, direttamente avente ad oggetto l'analisi delle situazioni di crisi o dissesto di banche sottoposte a risoluzione, poi, sono individuati specifici temi di più mirata verifica, e precisamente:

- 1) modalità di raccolta della provvista;
- 2) remunerazione dei *manager* e operazioni con parti correlate;
- 3) correttezza del collocamento presso il pubblico di obbligazioni bancarie (e di altri strumenti finanziari);
- 4) irregolarità nella erogazione del credito:
  - i. a soggetti di particolare rilievo;
  - ii. nelle ipotesi di abbinamento con vendita di azioni;
- 5) analisi del modello di gestione operativa (costi, politica di aggregazione);
- 6) osservanza dei doveri di condotta nella allocazione dei prodotti finanziari.

È di tutta evidenza che gli obiettivi di verifica assegnati dalla legge istitutiva alla Commissione delineano un *corpus* articolato ma organico di finalità congiunte e intimamente connesse; un'analisi solo degli effetti della crisi finanziaria globale (di cui al già richiamato articolo 3, comma 1, lettera a)) non focalizzata simultaneamente sulle ricadute sugli istituti bancari interessati da provvedimenti di risoluzione (secondo quanto richiesto dall'articolo 3, comma 1, lettera b), in termini di modello gestionale del sistema bancario, come previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera b), numero 5)), sarebbe un esercizio quanto meno sterile e certamente estraneo agli obiettivi assegnati dalla legge che ha demandato alla Commissione un campo di analisi rivolto al «*sistema bancario e finanziario*» (ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge istitutiva): un campo «largo» che deve avere una dimensione che rifugge qualsiasi pretesa di partizione settoriale «a compartimenti stagni».

Peraltro, anche gli atti conclusivi consistono nella presentazione di una relazione finale, non di distinte relazioni per ciascun settore o macro-obiettivo; e la previsione di una sola relazione intermedia (da parte del Presidente, sullo stato dei lavori, dopo i primi sei mesi di lavori) conferma l'unicità di approccio descritta.

## CAPITOLO 2 – LO SCENARIO MACROECONOMICO: GRANDE RECESSIONE E CRISI DEL DEBITO SOVRANO

Le dinamiche che hanno interessato il nostro sistema bancario e finanziario non possono essere adeguatamente comprese ed analizzate se non si conosce lo scenario macroeconomico in cui si sono innescate; ragione per cui si impone una riflessione «panoramica» sulla «grande recessione» e sulla «crisi del debito sovrano», temi su cui si dirà pure nei capitoli a seguire.

Secondo il Fondo monetario internazionale, la «**grande recessione**» (2007-2012) è stata, in termini di impatto complessivo, la peggiore che il mondo abbia vissuto dalla crisi degli anni '30, nota come «grande depressione».

Essa ha avuto origine negli Stati Uniti, con il crollo del mercato immobiliare; secondo l'Ufficio nazionale per la ricerca economica Usa, essa è iniziata nel dicembre 2007 e si è conclusa, almeno per l'economia americana, nel giugno 2009, per una durata complessiva di diciannove mesi, mentre in Europa è perdurata per molti più anni.

Molti fattori hanno causato direttamente e indirettamente la grande recessione, con esperti ed economisti che attribuiscono pesi diversi alle singole cause.

Gli eventi scatenanti principali della crisi iniziale dei cosiddetti «mutui *subprime*» e della successiva ondata recessiva comprendono: esistenza di forti squilibri commerciali a livello internazionale; standard di concessione dei prestiti eccessivamente lassisti che hanno causato livelli elevati di indebitamento privato dei Paesi sviluppati e bolle immobiliari che poi sono scoppiate; politiche abitative del Governo degli Stati Uniti eccessivamente generose; regolamentazione limitata di istituzioni finanziarie non depositarie.

Iniziata la recessione, i governi hanno reagito con varie risposte, con diversi gradi di successo. Queste hanno incluso: politiche fiscali espansive; politiche monetarie ultra-espansive adottate dalle banche centrali; misure statali volte ad aiutare i consumatori indebitati a rifinanziare il loro debito ipotecario; salvataggi delle banche in difficoltà e di obbligazionisti privati, assumendo oneri di debito privato o perdite sociali.

La crisi finanziaria è iniziata negli Stati Uniti con il significativo aumento dei risparmi disponibili per gli investimenti nel periodo 2000-2007; gli investitori internazionali, alla ricerca di rendimenti più elevati di quelli allora offerti dai titoli del Tesoro statunitensi, hanno cercato alternative a livello globale.

La tentazione offerta da guadagni prontamente disponibili ha travolto i meccanismi di controllo normativo Paese dopo Paese, dato che i prestatori e i mutuatari hanno utilizzato questi risparmi generando una bolla dopo l'altra.

Lo scoppio di queste bolle ha causato un calo dei prezzi delle attività reali, come abitazioni e proprietà commerciali.

L'eccesso di debito privato ha, quindi, causato un rallentamento dei consumi e, infine, della crescita economica, definita «recessione da bilancio» o deflazione del debito.

Il calo dei prezzi delle attività finanziarie, come i titoli garantiti da ipoteca *subprime*, nel corso del 2007 e del 2008, ha causato l'equivalente di una corsa agli sportelli negli Stati Uniti verso banche di investimento e altre entità finanziarie non depositarie.

Le banche in difficoltà negli Stati Uniti e in Europa hanno, così, ridotto i loro prestiti al settore privato, causando una stretta creditizia.

I consumatori e alcuni governi non sono stati più in grado di contrarre prestiti e spendere ai livelli precedenti la crisi; anche le imprese hanno ridotto i loro investimenti a causa della riduzione della domanda dei consumatori e della riduzione della forza lavoro; ne è scaturita una maggiore disoccupazione dovuta alla recessione che ha reso più difficile per il settore pubblico e privato onorare i propri obblighi, ciò ha causato, a propria volta, un aumento delle perdite degli istituti finanziari, aggravando la stretta creditizia e creando in tal modo un circolo vizioso.

Il 3 ottobre 2008, sotto la presidenza di George Bush e su iniziativa dell'allora segretario al Tesoro americano, Henry Paulson, il Governo americano approva il «*Troubled Assets Relief Program*» (TARP), contenente lo stanziamento di 700 miliardi di dollari volti a depurare i bilanci delle banche statunitensi dai titoli cosiddetti «tossici», che avevano causato la crisi finanziaria negli Usa, sfociata nel fallimento di Lehman Brothers il 15 settembre 2008.

La Commissione di inchiesta sulla crisi finanziaria istituita dagli Stati Uniti ha concluso, nel gennaio 2011, i propri lavori sancendo che *«la crisi era evitabile ed era causata da: diffusi fallimenti nella regolamentazione finanziaria, compresa la mancata restrizione della Federal Reserve al fallimento delle ipoteche tossiche; tra cui troppe imprese finanziarie che agiscono in modo avventato e assumono troppi rischi: un mix esplosivo di eccessivo indebitamento e rischio da parte delle famiglie e di Wall Street che mettono in crisi il sistema finanziario, i decisori politici mal preparati per la crisi, privi di una piena comprensione del sistema finanziario che hanno supervisionato e violazioni sistematiche in materia di responsabilità ed etica a tutti i livelli.»*

La crisi «americana» si è poi diffusa e rapidamente propagata in Europa e ha colpito diversi Paesi.

Più segnatamente, la recessione globale è stata osservata per la prima volta in Europa con l'Irlanda, che è stata il primo Paese a cadere in recessione dal secondo trimestre 2007.

La generalizzata presenza nelle banche di asset «tossici» ha, poi, favorito l'allargamento della crisi all'Europa intera: le borse del vecchio continente iniziano ad accumulare ingenti perdite.

La crisi dei mutui travolge per prima la banca Northern Rock, quinto istituto di credito britannico, specializzato proprio nella concessione di mutui immobiliari.

A metà settembre del 2007, la diffusione della notizia che la banca non sarebbe stata più in grado di ripagare i suoi clienti a causa dell'impossibilità di rifornirsi sul mercato interbancario, innesca il panico tra i risparmiatori che prendono d'assalto gli sportelli della Northern Rock nella speranza di recuperare i propri depositi.

La Bank of England e l'FSA (Financial Services Authority), l'ente che controlla il settore creditizio, diffondono proclami per invitare i clienti a mantenere la calma.

La Banca centrale britannica procede, quindi, alla nazionalizzazione dell'istituto, avvenuto per una somma di circa 110 miliardi di sterline e l'intervento viene, in seguito, esteso all'intero sistema bancario britannico, attraverso interventi di ricapitalizzazione e acquisti ingenti di titoli obbligazionari di vari istituti di credito.

Anche la Bradford & Bingley viene salvata tramite la nazionalizzazione, mentre si acquistano le azioni degli istituti Hbos, Lloyds Tsb e Royal Bank of Scotland.

L'Italia è stata inizialmente isolata dagli effetti della grande recessione del 2008-2009, dal momento che il suo sistema bancario non aveva intrapreso investimenti molto rischiosi ed era reputato solido.

Tuttavia, dal 2011 al 2013, il nostro Paese ha subito una recessione che, sebbene inferiore alla crisi del 2008-2009, è stata più lunga e per molti versi molto peggiore, con un tasso di disoccupazione che è salito del 7,9% dell'aprile 2011 al 13,0% del novembre 2014.

È in questo scenario che si innesta la **grande crisi del debito sovrano**.

A partire dal 2008 la forbice tra BTP e BUND inizia ad allargarsi: era a livelli fisiologici nel 2008, sotto i 100 punti base e intorno ai 176 a dicembre 2009.

La crisi raggiunge la sua fase più acuta nell'**estate del 2011**, quando già Grecia, Irlanda e Portogallo avevano riscontrato difficoltà nel collocare i propri *bond* sul mercato, con rendimenti ormai attestati su soglie proibitive, giungendo nella condizione di non potersi più rifinanziare; ciò alla fine di un anno circa nel quale il costo della raccolta per il Tesoro aumentò di oltre 1,5 punti percentuali: il BTP quinquennale nel 2010 assegnato in asta attorno al 2,64%, a luglio 2011 toccava il 4,629% (+2% circa).

Fino all'inizio dell'estate 2011, tuttavia, i BTP avevano mantenuto bassi rendimenti e buona appetibilità sul mercato, tanto da essere considerati «bene rifugio», al pari dei titoli dei Paesi più solidi dell'eurozona (Germania, Paesi Bassi, Austria e Francia), sotto il profilo dell'affidabilità del debito.

Prima che esplodesse la crisi della Grecia, nella primavera 2011, e quindi per motivi che esulano dalla politica economica del Governo di allora ma dipendono più che altro dalla più ampia e grave crisi della costruzione europea e della moneta unica, il Tesoro italiano rifinanziava il debito pubblico collocando titoli in asta con costi medi d'emissione scesi a livelli record del 2,1%.

Nell'asta tenutasi a metà luglio, però, i titoli a quindici anni vennero collocati al 5,90%, ai massimi storici dall'introduzione dell'euro, mentre quelli a cinque anni al 4,93%.

Proprio l'ampliamento del differenziale di rendimento fra titoli di stato italiani e tedeschi contribuì a innescare una crisi di fiducia sulla sostenibilità del debito italiano, provocando il crollo della Borsa di Milano.

In crescendo, lo *spread* si attesta a 200 punti base a fine giugno, a 350 a inizio luglio, a 400 a inizio agosto, per poi arrivare a 500 ai primi di novembre, toccando il massimo degli ultimi anni il 9 novembre 2011.

Davanti alla crisi del debito sovrano, i Governi che si sono succeduti hanno reagito in maniera multiforme.

Tornando indietro di qualche anno giova rammentare che l'8 ottobre 2008 l'allora governo Berlusconi varò l'istituzione di un fondo di 20 miliardi di euro finalizzati alla ricapitalizzazione delle banche italiane, qualora ve ne fosse stato bisogno, fondo che, però, non fu mai utilizzato, in quanto bastò l'approvazione in Consiglio dei ministri per tranquillizzare gli italiani ed evitare la corsa agli sportelli che avrebbe potuto mettere in ginocchio l'economia italiana.

Il provvedimento dell'esecutivo fu talmente apprezzato, anche dagli operatori internazionali, che due giorni dopo, venerdì 10 ottobre 2008, il Governo britannico guidato da Gordon Brown varò un provvedimento simile per le banche inglesi, per un importo pari a 50 miliardi di sterline, successivamente elevato a 100 miliardi.

Nei giorni che seguirono, anche il Governo americano, il cui primo intervento per «salvare» i propri istituti di credito non aveva ben funzionato, emanò una versione rivista del TARP, alla luce di quanto era stato fatto in Italia e in Inghilterra, a conferma dell'efficacia del provvedimento.

Questo il motivo per cui, a differenza degli altri Paesi europei, l'Italia ha utilizzato meno fondi pubblici per il salvataggio delle proprie banche: semplicemente non ce n'era bisogno.

È stato così per tutto il 2009 e il 2010.

Non solo il sistema bancario ma tutti gli indicatori macroeconomici del nostro Paese erano ancora positivi.

Poi arriva il 2011, l'estate e l'autunno in cui caschiamo tutti, ancorché non ne fosse responsabile anche lo stesso Governo in carica (governo Berlusconi), nel grande imbroglio dello *spread*.

In quei mesi la speculazione finanziaria prende di mira i debiti sovrani degli Stati dell'area euro considerati più fragili, inclusa l'Italia; inizia, così, un periodo di grande tensione sui mercati che si traduce, a partire dal 2012, in una profonda recessione economica, aggravata dalle misure varate in quei mesi, a partire dal decreto «Salva Italia» n. 201 del 6 dicembre 2011, emanato dal governo Monti, che accetta passivamente l'egemonia tedesca nella soluzione della crisi del debito in Europa e la strategia del sangue, sudore e lacrime che ne è derivata.

Nel vecchio continente è stato ripetuto l'errore che avevano compiuto gli Stati Uniti durante la crisi del 1929 quando, in periodo di recessione, furono adottate misure restrittive, anche a livello di politica monetaria da

parte della Federal Reserve, che aggravarono ulteriormente la condizione economica del Paese, in un circolo vizioso senza fine, con relativo avviamento dell'economia.

Aver subito passivamente l'imbroglione dello *spread*, con conseguente colpo di Stato contro un Governo legittimo, democraticamente eletto, ha distrutto in un colpo solo non soltanto il sistema delle imprese italiane, ma conseguentemente anche il sistema bancario, che nell'arco di pochi mesi si è ritrovato i bilanci pieni di crediti incagliati, derivanti dai numerosi fallimenti delle aziende.

In Italia, infatti, l'80% dell'attività bancaria consiste nel finanziamento delle imprese, per cui si è creato un legame strettissimo tra economia reale e settore bancario, ben più forte di qualsiasi altro Paese europeo.

Per far fronte a questa condizione di grave difficoltà per le banche, derivante, come abbiamo visto, dalla crescita esponenziale in un periodo di tempo limitato dei crediti in sofferenza verso imprese in difficoltà economica o fallite, gli istituti di credito hanno chiesto ai propri azionisti di procedere a grossi aumenti di capitale.

Non tutte ce l'hanno fatta, ed è da lì che deriva il fallimento delle quattro banche oggetto del cosiddetto «salvataggio» del governo Renzi.

Ma l'ingente presenza di crediti non esigibili nei bilanci delle banche italiane non è da attribuirsi solamente alla crisi dei debiti sovrani.

È opportuno ricordare come molte banche, soprattutto locali, abbiano utilizzato per anni politiche di prestito poco trasparenti, effettuate senza un attento esame del merito di credito e, in alcuni casi, senza alcuna giustificazione finanziaria ed economica.

Come emerso dalle prime inchieste giudiziarie svolte a seguito del fallimento di molti istituti, in alcuni casi si è trattato addirittura di azioni contrarie alla legge.

A corroborare la validità di questa lettura dei fatti occorsi nella recente storia economica italiana vi sono gli studi compiuti dal professor Paul De Grauwe (London School of Economics), uno tra i maggiori esperti internazionali di economia dell'integrazione europea.

Ebbene, il professor De Grauwe ha dichiarato che in base ai suoi studi «...per Paesi come l'Italia, e anche la Spagna e il Portogallo, la maggior parte degli aumenti degli *spread* sono dovuti non ai fondamentali economici ma ai sentimenti dei mercati, vale a dire a momenti di paura e panico che in un particolare periodo si sono insinuati nei mercati e hanno spinto gli *spread* a livelli altissimi» e che «il motivo per cui ciò accade è che in un'unione monetaria come l'Eurozona il governo italiano non può dare una garanzia ai possessori di titoli che ci sarà sempre denaro contante per liquidarli, perché quando il governo italiano emette tali titoli lo fa in euro, che sono come una valuta straniera, quindi è letteralmente possibile che il governo italiano si ritrovi privo di denaro contante; gli investitori, quindi, essendo a conoscenza di questo, possono rendere possibile una tale crisi: se temono, in un particolare momento, che il governo italiano possa non avere denaro contante, venderanno in modo massiccio creando di conseguenza una profezia che si autoavvera. Dal momento che

agiscono in quel modo, il denaro contante sparisce dall'Italia e risulta dunque che il governo italiano non ha il contante per pagare gli obbligazionisti; questa crisi che si autoavvera è possibile nella zona euro e può generare paura e panico che poi spingono lo *spread* a livelli altissimi».

Anche il professor Guido Tabellini (Università Bocconi) ha sostenuto, nel corso della sua audizione in Commissione di inchiesta, che «La crisi del debito sovrano scoppia per cause esterne all'Italia, e rientra a seguito della svolta della BCE» e che l'effetto della crisi è stata «una stretta creditizia sulle imprese italiane, che già erano piuttosto deboli» alla quale ha fatto seguito «una seconda profonda recessione e conseguente deterioramento dell'attivo delle banche e aumento del debito pubblico».

Nel 2011 la crisi dei debiti sovrani comincia a far sentire i suoi effetti sul sistema bancario e creditizio, per effetto della ingente presenza di titoli di Stato negli attivi bancari.

Dal momento che i titoli sovrani cominciano ad essere considerati più rischiosi, di conseguenza anche gli attivi degli istituti di credito iniziano ad esserlo e dagli organismi di vigilanza comincia ad emergere la necessità di trovare nuove misure per ricapitalizzarli, in quanto ritenuti troppo fragili.

Le maggiori richieste di capitale provocano di riflesso una forte stretta creditizia, che colpirà soprattutto le imprese, molte delle quali rimarranno senza liquidità e saranno costrette a chiudere.

Relativamente al caso italiano, l'esposizione in titoli di Stato delle nostre banche passa dal 6% a fine 2011 all'11% nel 2015.

Dopo l'avvio del *Quantitative Easing*, deciso dalla Banca centrale europea (BCE) per salvare l'euro ed evitare il *default* delle finanze pubbliche degli Stati cosiddetti «periferici» (tra i quali l'Italia), si riduce gradualmente ma rimane ad oggi ancora elevata (circa 9%).

Nel 2012 la tassazione sulle rendite finanziarie aumenta dal 12,5% al 20% (esclusi i titoli di Stato), rendendo più onerosa la raccolta bancaria (depositi e obbligazioni) e, nel 2014, aumenta ulteriormente dal 20% al 26%.

Sempre nel 2012 viene introdotta, senza coordinamento a livello europeo, la Tobin tax, l'imposta sulle transazioni finanziarie, che produrrà un gettito modesto riducendo al contempo la liquidità dei mercati finanziari.

Viene (re)introdotta anche l'imposta sugli immobili (incluse le prime case), che pone un freno alla ripresa delle quotazioni delle case e riduce il valore delle garanzie ipotecarie detenute dal settore bancario.

Ebbene, l'insieme di tali misure ha un effetto pro-ciclico.

Durante la lunga recessione, dal 2011 al 2015, la situazione delle banche va progressivamente peggiorando; l'incidenza dei crediti deteriorati (sul totale dei crediti) cresce dal 12% al 18%.

Già nel 2011 è nettamente più elevata rispetto a Germania e Francia (rispettivamente, 3% e 4%).

La situazione di fragilità del settore bancario è aggravata dai bassi livelli di patrimonializzazione, mentre già a fine 2013 le banche dei maggiori Paesi europei hanno beneficiato di rilevanti interventi di sostegno pubblico.

Fra il 2008 e il 2013 i governi europei hanno speso quasi 1.000 miliardi di euro per salvare o aiutare le banche (gli Usa circa 1.100 miliardi di euro).

Le sole ricapitalizzazioni effettuate con risorse pubbliche sono costate circa 500 miliardi di euro (56 miliardi in Germania, 28 miliardi in Francia, 24 miliardi in Belgio, 32 miliardi in Olanda, 20 miliardi in Grecia, 73 miliardi in Spagna, 103 miliardi nel Regno Unito, 4 miliardi per l'Italia); nello stesso periodo, invece, le banche italiane effettuano aumenti di capitale sul mercato per circa 31 miliardi di euro.

Il cambio delle regole poste a presidio della stabilità del sistema finanziario, adottato in risposta alla crisi economica, inasprisce ulteriormente la pressione sulle banche; l'infrastruttura di regolamentazione e vigilanza sul sistema finanziario a livello europeo subisce una vera e propria rivoluzione.

Tra gli altri interventi normativi avvenuti a livello europeo si ricordano la direttiva 2014/59/UE (*Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*); l'avvio della *banking union* e del relativo Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism – SSM*), che ha conferito alla BCE i compiti diretti di vigilanza sulle banche di maggiori dimensioni (*significant*); l'avvio del Meccanismo di risoluzione unico delle banche (*Single Resolution Mechanism – SRM*), istituito con il regolamento (UE) n. 806/2014, integra il Meccanismo di vigilanza unico e completa, in tal modo, il cosiddetto «secondo pilastro» della *banking union*.

Tra il 2014 e il 2017 le banche italiane sottoposte a vigilanza europea hanno effettuato aumenti di capitale per circa 40 miliardi di euro, di cui circa 22 miliardi solo nel 2017, per effetto di continui e ripetuti stress test volti a testarne la solidità patrimoniale.

Tali esercizi hanno comportato, in alcuni casi, il ricorso dello stesso istituto a più aumenti di capitale in tempi ristretti.

Per gestire e arginare la crisi del sistema bancario, i governi italiani emanano, tra il 2008 e il 2017, ben dodici decreti-legge, riguardanti a vario titolo il sistema bancario.

Come ricordato dal presidente della CONSOB Giuseppe Vegas, nel corso della sua audizione, « In Italia, la direttiva [BRRD] è stata recepita mediante delega al governo conferita in base al disegno di legge comunitaria 2014, presentato in data 5 febbraio 2015 ed approvato dal Parlamento il 9 luglio dello stesso anno.

I relativi decreti legislativi (nn. 180 e 181 del 2015) attuativi del bail-in, sono stati adottati il 16 novembre 2015, poche settimane prima della data di applicazione della disciplina (1° gennaio 2016), con dieci mesi e mezzo di ritardo rispetto ai termini previsti dalla direttiva.

È pertanto mancata quella fase di transizione e di adattamento pensata come necessaria dal legislatore europeo.

Inoltre, pochi giorni dopo, con il c.d. decreto "salva banche" (d.l. 22 novembre 2015, n. 183, "Disposizioni urgenti per il settore creditizio"), si è proceduto ad una sorta di pre-applicazione di alcuni principi del *bail-in* alle quattro banche commissariate.

Il breve tempo intercorso tra l'approvazione dei decreti attuativi e l'applicazione di alcuni principi del *bail-in*, avvenuta con il citato decreto-legge del 22 novembre, ha ridotto lo spazio concesso ai risparmiatori per comprendere il fenomeno e assumere le misure necessarie a tutelare i propri risparmi, con ciò comprimendo anche lo spazio di manovra della vigilanza preventiva».

Con riferimento alle crisi bancarie, la CONSOB è intervenuta su più fronti, anche in conseguenza dello stato di tensione sui titoli bancari, determinatosi dopo la risoluzione delle quattro banche.

In particolare, CONSOB ha chiesto ai consigli di amministrazione di deliberare l'adozione di immediate e idonee cautele volte a consentire il corretto svolgimento delle operazioni, ivi incluso il collocamento dei titoli alla clientela *retail*.

Relativamente al degrado del settore bancario italiano, il governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, durante la sua audizione ha ricordato una serie di circostanze assai utili a ricostruire il sistema bancario e finanziario degli ultimi anni.

Ha, così, ricordato che nelle sue «Considerazioni finali» dal 2012 in avanti ha sempre operato una analisi puntuale e severa sul sistema bancario-finanziario.

Nel 2012 avvertiva che il sistema creditizio stava subendo i contraccolpi di due forti recessioni in tre anni e che la qualità del credito stava peggiorando; quindi nel 2013 segnalava che non andavano sottovalutati i timori degli analisti sulla solidità dei bilanci delle banche italiane e pur ricordando i risultati positivi in termini di capitalizzazione e copertura delle partite deteriorate, evidenziava i rischi di una ridotta capacità di generare reddito; richiamava le fondazioni a esercitare il proprio ruolo di azionisti nel rispetto della forma e dello spirito della legge; indicava i problemi derivanti dall'applicazione del modello cooperativo a intermediari di grande dimensione; sollecitava le proposte di riforma già più volte suggerite dalla Banca d'Italia; sottolineava il rischio che tra le banche italiane potessero emergere situazioni problematiche.

Nel 2014, quindi, Visco segnalava diciassette nuovi casi di difficoltà emersi dall'inizio del 2013, spesso associati con debolezze dei sistemi di governo societario e con episodi di *mala gestio*; ricordava che, dal 2009, dieci intermediari erano stati posti direttamente in liquidazione e cinquantacinque in amministrazione straordinaria e che nel corso delle trecentoquaranta verifiche ispettive condotte nel biennio precedente su banche a cui faceva capo l'80% del totale dei fondi intermediati erano emerse, in quarantacinque casi, irregolarità di possibile rilievo penale, tempestivamente portate a conoscenza dell'autorità giudiziaria.

Quanto alla questione della mancata creazione di una *bad bank* con supporto pubblico nel 2012, secondo il modello spagnolo, Visco ha affer-

mato in Commissione che la questione va affrontata tenendo adeguatamente conto delle profonde differenze nella situazione dei due Paesi, giacché da noi, a differenza che in Spagna, nel 2012 un «intervento di sistema» con un rilevante contributo pubblico non appariva giustificato né possibile; l'aumento delle sofferenze non era concentrato in uno specifico settore, le situazioni di seria difficoltà riguardavano pochi intermediari e le previsioni economiche erano ben più favorevoli dei risultati poi effettivamente conseguiti. Peraltro, nel 2013 il Fondo monetario internazionale, in esito alla valutazione periodica sul sistema finanziario basata sull'analisi della posizione dei singoli intermediari alla fine del 2012, giudicava il sistema bancario italiano particolarmente «resiliente» (e la nostra azione di vigilanza robusta ed efficace). Le tensioni ancora intense sui mercati dei titoli sovrani avrebbero inoltre reso particolarmente costoso un eventuale intervento pubblico. Il ricorso a un prestito del Meccanismo europeo di stabilità (come fatto dalla Spagna) avrebbe potuto generare ulteriori pressioni sui rendimenti dei titoli di Stato; qualora fosse stato condizionato all'attuazione di nuove correzioni dei conti pubblici, avrebbe certamente aggravato la recessione. Questa fu la valutazione del Governo italiano.

Il quadro cambiava con il protrarsi nel 2013 e nel 2014 del grave stato di debolezza dell'economia e l'ulteriore aumento delle sofferenze bancarie; dalla seconda metà del 2012, inoltre, le tensioni sul mercato dei titoli sovrani si erano andate riducendo grazie alle misure di politica monetaria, alla cui definizione abbiamo contribuito in misura importante, a quelle di politica economica nazionale e alle riforme della *governance* economica europea.

Il Governatore richiese più volte, a quel punto, un intervento da attuarsi anche con un sostegno pubblico e la Banca d'Italia affiancò il Governo in una difficile trattativa con le autorità europee volta alla istituzione di una *bad bank* sebbene l'esito non sia stato quello auspicato.

Agli effetti della seconda recessione sulle banche la Vigilanza – ha proseguito Visco in Commissione – ha risposto con un'azione decisa e articolata.

In particolare, il controllo sulla loro liquidità è stato fortemente intensificato già dal 2011; nelle fasi di maggiore tensione è stato condotto su base infragiornaliera. Grazie a una campagna di ispezioni mirate condotte nel 2012-13 e ad appositi incontri con i vertici delle banche, non solo è stato ottenuto un chiaro miglioramento nella rilevazione dei crediti deteriorati, ma soprattutto ne sono stati innalzati i tassi di copertura.

La Banca d'Italia ha, così, ottenuto che molte banche rafforzassero il patrimonio, ricorrendo al mercato per ammontari ingenti anche in un contesto assai difficile. Negli anni della crisi le banche italiane hanno collocato azioni sul mercato per oltre 60 miliardi, che hanno innalzato i coefficienti patrimoniali per circa 4 punti percentuali, ed è grazie a queste misure, proseguite negli anni successivi nel nuovo contesto della vigilanza unica europea, che gran parte delle banche è riuscita ad affrontare la crisi, superandola.

Nelle sue conclusioni del 2017, inoltre, il governatore Visco ha affermato che tra le banche italiane vi sono ancora debolezze e casi di difficoltà, lascio degli anni di pesante recessione.

Per risolverle c'è innanzitutto bisogno di stabilità e di fiducia, evitando interventi generalizzati e prociclici, peraltro il contesto macroeconomico è ora migliore e le difficoltà possono essere definitivamente superate.

Ha aggiunto Visco che sebbene restino ancora molto elevati nel confronto storico e in quello internazionale, *i crediti deteriorati delle banche italiane sono in rapido calo da circa due anni*. Tenendo conto anche delle operazioni di cessione già programmate, *rispetto ai massimi di 360 e 210 miliardi del 2015* il totale delle partite deteriorate e le sole sofferenze, al lordo delle rettifiche di valore, *scendono rispettivamente a 280 e 160 miliardi* (il 14,3 e l'8,3% dei prestiti totali).

Al netto delle rettifiche le partite deteriorate diminuiscono da 200 a 140 miliardi (il 7,8% dei prestiti totali), le sofferenze da 86 a 60 (il 3,5%).

CAPITOLO 3 – LA «PRIMA» VERIFICA DELLA COMMISSIONE E L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA CORRISPONDENTE: «GLI EFFETTI SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO DELLA CRISI FINANZIARIA GLOBALE E LE CONSEGUENZE DELL'AGGRAVAMENTO DEL DEBITO SOVRANO» (ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERA *a*), DELLA LEGGE 12 LUGLIO 2017, N. 107)

Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 107 del 2017 l'istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario ha «particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori».

In questa prospettiva, ai sensi dell'articolo 3 della legge citata, tra le «*Competenze*» della Commissione, la prima in ordine numerico (alla lettera *a*) del comma 1) ed, evidentemente, di importanza è quella di «verificare» «gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano».

L'importanza di tale «verifica» si riflette in modo virtuoso sugli ulteriori «obiettivi» della Commissione di inchiesta, ossia quelli (descritti alle lettere *c*) e *d*)) di accertare – per un verso – «l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti...» – e per l'altro – «l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie».

Le «verifica» sopra indicata involge tre macro-temi «istruiti» dalla Commissione mercé audizioni ed acquisizioni documentali.

Sono stati auditi personaggi autorevoli e competenti, uomini politici ed alte cariche dello Stato, magistrati ordinari e contabili, dirigenti apicali del Ministero dell'economia e delle finanze e delle autorità di vigilanza, nonché docenti universitari.

Sono stati, quindi, acquisiti, consultati e vagliati molteplici atti, relazioni e documenti, tra cui campeggiano quelli (provenienti dall'autorità giudiziaria ordinaria e contabile) relativi alle ipotesi di manipolazione informativa del mercato perpetrate in danno della Repubblica italiana nel corso del 2011 dall'istituto di credito globale (nonché «specialista» in titoli di Stato italiani) Deutsche Bank AG e dall'agenzia di *rating* Standard & Poor's (S&P's), nonché quelli relativi alla «chiusura» del derivato negoziato dal Ministero dell'economia e delle finanze con la banca d'affari Morgan Stanley.

Approfondimenti ed analisi sono stati, inoltre, condotti in relazione ai riflessi dell'aggravamento della crisi del debito sovrano sulla gestione del debito pubblico e sulle rinegoziazioni dei derivati di Stato da parte delle competenti strutture del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il primo macro-tema (in relazione alla successione cronologica degli eventi oggetto di approfondimento ad opera della Commissione) è quello inerente gli «albori» della crisi del debito sovrano italiano e delle conseguenze – sulla «impennata» dello *spread* BTP-BUND – della massiccia vendita di titoli di Stato italiani ad opera di Deutsche Bank AG nel corso del primo semestre del 2011 (quando la banca, *partner* del Tesoro, riduceva la propria esposizione al «rischio» Italia da 8 miliardi ad 1 miliardo) e della corrispondente ipotesi investigativa di manipolazione informativa di mercato da parte del predetto istituto: argomento ampiamente delineato negli atti dell'investigazione condotta dalla procura di Trani ed attualmente approdata alla procura di Milano ad avvenuta conclusione delle indagini con piena *discovery* e conoscenza degli atti da parte degli indagati e della banca stessa.

Il secondo macro-tema affrontato dalla Commissione è stato quello della crisi finanziaria globale, dell'aggravamento della crisi del debito sovrano italiano (in conseguenza della detta crisi finanziaria globale) e degli effetti di «trasmissione» di quest'ultima al sistema bancario del Paese, posto che negli attivi delle banche i titoli del debito pubblico hanno un peso decisamente rilevante.

In relazione a tale macro-tema, uno strumento di comprensione di indubbia utilità e portata è rappresentato dalla sentenza resa lo scorso marzo 2017 dal tribunale di Trani nel processo penale instaurato e concluso nei confronti dell'agenzia di *rating* americana Standard & Poor's in relazione ai declassamenti decretati in danno dell'Italia tra 2011 ed i primi del 2012.

Più in particolare, dopo avere acquisito dagli uffici della procura della Repubblica di Trani i capi d'accusa, la sentenza e la Nota tecnica CONSOB del febbraio 2012, la Commissione ha condotto accurate riflessioni e valutazioni in ordine ai seguenti punti:

a) il ruolo svolto – in relazione alla crisi del debito sovrano della Repubblica italiana nel 2011 – dall'informazione finanziaria fornita ai mercati internazionali dalle agenzie di *rating* e, segnatamente, da Standard & Poor's: agenzia che, secondo la deposizione testimoniale resa nel processo di Trani dalla dirigente generale del Debito pubblico, dottoressa Ma-

ria Cannata, manifestava una sorta di forte pregiudizio nei confronti del nostro Paese che, nel corso del 2011, subiva proprio da S&P's una raffica di stroncature ravvicinate e concentriche mai accadute in precedenza, con riflesso immediato sulla divaricazione dello *spread* BTP – BUND;

b) la veridicità, completezza e correttezza dei *rating* sull'Italia, ossia dell'informazione finanziaria fornita nel 2011 da S&P's ai mercati di tutto il mondo: dunque conformità ed aderenza dell'attività di *rating* alla normativa europea di settore, ma anche coerenza dei *rating* assegnati all'Italia con i «fondamentali» macroeconomici del Paese, secondo i dati ufficiali desumibili dai Rapporti sulla stabilità finanziaria editi da Banca d'Italia nel 2011 e 2012.

Un'informazione finanziaria – quella fornita da S&P's attraverso le proprie valutazioni (*rating*) – a carattere «*price sensitive*» (come tale, idonea ad incidere in modo significativo sul prezzo dei titoli di Stato), risultata nel corso del 2011 sempre negativa sull'affidabilità creditizia dell'Italia e posta a base dei declassamenti del Paese, nonché di quel doppio *downgrade* del 13 gennaio 2012 (un doppio declassamento che per la prima volta «retrocedeva» l'Italia in serie «B») ritenuto in sentenza dal tribunale di Trani fondato su presupposti quanto menora errati;

c) gli effetti di ricaduta dei declassamenti decretati in danno dell'Italia sul merito di credito dei primari istituti bancari italiani: dalle maggiori difficoltà di approvvigionamento di denaro presso la BCE per le banche italiane, al declassamento (a catena) di vari istituti di credito italiani (in conseguenza del declassamento del debito sovrano italiano), fino alla rinegoziazione dei derivati stipulati dal Tesoro con primari istituti di credito esteri, specialisti in titoli di Stato.

Il terzo macro-tema (inestricabilmente collegato al secondo) ha impegnato la Commissione nella valutazione dell'aggravarsi della crisi del debito sovrano italiano per effetto ed in conseguenza della «crisi dello *spread*», determinata dalla speculazione finanziaria a causa della perdita di credibilità dell'Italia agli occhi dei mercati finanziari internazionali: una perdita di credibilità a propria volta senz'altro favorita dalle ripetute e concentriche bocciature delle agenzie di *rating* che, come documentato dalla sentenza del tribunale di Trani, sono risultate conclusivamente errate, opache e scarsamente affidabili.

La Commissione di inchiesta ha, quindi, potuto registrare come, a seguito dell'aggravamento della crisi del debito sovrano italiano, abbia preso avvio una vera e propria «stagione» di rinegoziazioni/ristrutturazioni/risoluzioni – partita nel secondo semestre del 2011 e, pare, non ancora conclusa ai giorni nostri – dei contratti derivati stipulati dal nostro Tesoro con primari istituti di credito esteri, peraltro specialisti in titoli di Stato italiani: tra essi, si è particolarmente segnalato il «caso» Morgan Stanley (oggetto di indagini da parte della magistratura ordinaria e contabile).

Nel solco di tali verifiche si è condotto un utilissimo *focus* sui meccanismi di «protezione» del Tesoro in relazione alle impegnative campagne di rinegoziazioni dei derivati; si è, cioè, cercato di capire sulla scorta

di quali presupposti giuridici, di quali consulenze giuridico-economico-contabili e di quali atti autorizzativi siano intervenute tali operazioni negoziali con primari istituti di credito nazionali e internazionali iscritti nell'elenco degli «specialisti in titoli di Stato»; parimenti si è cercato, altresì, di appurare a quali condizioni economico-contabili finali e con quali ricadute sulla gestione e tenuta del debito pubblico il Tesoro (per conto e nell'interesse della Repubblica italiana) abbia concluso tali operazioni.

Sempre su quest'ultimo macro-tema si è innestata un'ulteriore verifica, a carattere «incidentale» (ma assolutamente necessaria rispetto agli obiettivi della Commissione di inchiesta) sulla generale operatività in derivati del Ministero dell'economia e delle finanze, per assicurarne trasparenza, correttezza e sicurezza per la complessiva tenuta del sistema contabile ed economico finanziario dello Stato.

#### CAPITOLO 4 – CRISI DEL DEBITO SOVRANO ED ANNO 2011: RICOSTRUZIONE DEI «FATTI» NELL'ISTRUTTORIA DELLA COMMISSIONE

##### *4.1 Le analisi del professor Luca Ricolfi*

Da un'attenta valutazione dei contributi (orali e scritti) forniti alla Commissione, vuoi dagli autorevoli personaggi auditi, vuoi dalle autorità a vario titolo interpellate e richieste di collaborare (anche) mercé inoltre di copiosa documentazione, è possibile operare una puntuale e fedele ricostruzione dei fatti dell'*annus horribilis* 2011 nella loro successione cronologica: una ricostruzione supportata dagli elementi conoscitivi acquisiti in corso di istruttoria e di cui si è detto al paragrafo che precede.

Può, quindi, una volta per tutte mettersi nero su bianco la «verità» sul 2011 e sull'inquietante epilogo del governo Berlusconi.

Non si tratta di evocare complotti di comodo ma di conoscere i fatti, interpretandoli al netto di ogni pregiudizio: ed è sicuramente un «fatto» che l'ultimo governo Berlusconi fosse saldamente in carica e manifestasse piena capacità di reazione quando la crisi finanziaria cominciò a spostarsi dagli Stati Uniti all'Europa.

Prendiamo le mosse dall'analisi del professor Luca Ricolfi (auditato dalla Commissione) che si compendia in una pregiata ed illuminante memoria in cui si tratta della «Vulnerabilità dei conti pubblici dell'Italia».

Negli ultimi anni, ragiona il professor Ricolfi, la Fondazione David Hume ha condotto ricerche sulla «vulnerabilità» dei conti pubblici delle economie avanzate (un insieme di quaranta Paesi europei e/o appartenenti all'OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) individuando un «indice di vulnerabilità dei conti pubblici» (indice VS, acronimo di vulnerabilità strutturale) costruito per tutti e quaranta i Paesi dal 1999 ai giorni nostri; un indice – basato esclusivamente sui fondamentali dell'economia di ciascun Paese (quindi, sul suo «stato di salute» economico-finanziario-contabile) – che presenta una capacità predittiva estremamente elevata in ordine al rendimento dei titoli di debito sovrano, poi-

ché misura come i mercati giudicherebbero i conti pubblici di un Paese (in definitiva, qualcosa che ha molto a che fare con quella «affidabilità creditizia» misurata dalle agenzie di *rating* con i loro *rating* che costituiscono una informazione finanziaria fondamentale per gli investitori ed i mercati internazionali) al netto di due fattori perturbatori (rispetto a quei giudizi):

- 1) gli orientamenti (espansivi o restrittivi) della politica monetaria;
- 2) le fluttuazioni di breve periodo e la speculazione sui titoli di Stato (cioè la speculazione sui debiti sovrani).

Ebbene, dall'analisi del professor Ricolfi emerge il dato – estremamente significativo ai fini della «prima» verifica di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 107 del 2017 e che qui ci occupa – secondo cui *nel corso dell'anno 2011* si registra un netto miglioramento dell'indice VS per l'Italia ma, specularmente, un aumento dei rendimenti richiesti dal mercato sui titoli del debito sovrano.

È la prova «matematica» di come nel 2011 – a dispetto di una buona condizione di salute e di buoni fondamentali per lo Stato italiano (segnalata da una *performance* positiva dell'indice VS) – la «crisi dello *spread*» portò in alto i rendimenti dei titoli di debito sovrano a causa della potente capacità perturbativa (del mercato) prodotta dalla speculazione finanziaria internazionale.

#### *4.2 Le inchieste giudiziarie sui fatti del 2011 e la crisi dello spread: dal «caso» Deutsche Bank AG ai rating negativi sull'Italia, fino al doppio downgrade del Paese da parte dell'agenzia Standard & Poor's*

Che cosa, dunque, innescò o contribuì ad innescare ed alimentare quella speculazione internazionale sui titoli del debito sovrano italiani e dei Paesi dell'area mediterranea dell'Europa e per quali ragioni/finalità montò quell'ondata speculativa che determinò lo sconvolgimento dell'area dell'euro mettendo a rischio la tenuta di alcuni Stati sovrani?

Ebbene, ritiene la Commissione che la risposta a questi interrogativi assolutamente cruciali possa ragionevolmente ricavarsi anche e soprattutto (ma non solo) dalla ricostruzione dei primi due semestri dell'anno 2011, come emergente negli atti processuali trasmessi dall'autorità giudiziaria di Trani (la procura della Repubblica) che, nel corso ed in occasione delle sue indagini, ha preso in esame l'intero anno 2011 scandagliandolo ed investigando su una duplice ipotesi di manipolazione informativa del mercato in danno dell'Italia: quella da parte di Deutsche Bank AG nel primo semestre e quella da parte dell'agenzia di *rating* Standard & Poor's nel secondo semestre del medesimo anno.

Beninteso, quello che alla Commissione interessa – in relazione alle vicende processuali acquisite dall'autorità giudiziaria – non sono i profili di responsabilità penale dei soggetti indagati/imputati, bensì la ricostruzione storica sottesa alle due ipotesi accusatorie che in modo univocamente convergente tracciano uno scenario a dir poco inquietante: ipotesi,

una delle quali è già passata al vaglio del tribunale che ha reso una sentenza ormai irrevocabile e che tratteggia una fase allarmante della recente storia del nostro Paese (e dell'intera Europa), meritevole di un'approfondita riflessione.

Entriamo, allora, in *medias res*.

#### *4.3 Il primo semestre del 2011: la vendita di sette miliardi di titoli di Stato italiani da parte di Deutsche Bank AG (sugli otto complessivamente detenuti), l'impennata dello spread e l'ipotesi di manipolazione del mercato*

Agli «albori» della crisi del debito sovrano del 2011 si delinea una vicenda su cui la magistratura ha acceso un faro che sembra possa fare finalmente piena luce su di una storia che non era mai apparsa troppo chiara nella sua dinamica evolutiva: quella della massiccia dismissione di titoli di Stato italiani (ben 7 miliardi su 8 complessivamente detenuti in portafoglio) da parte del primario istituto di credito globale Deutsche Bank AG, *partner* del Tesoro italiano ed iscritto nell'albo degli specialisti in titoli di Stato italiani.

Il caso Deutsche Bank, più segnatamente, emerge dalle indagini avviate e condotte dalla procura della Repubblica di Trani (giunta all'emissione dell'avviso di conclusione delle investigazioni *ex* articolo 415-*bis* del codice di procedura penale, notificato ai componenti del «*board*» dell'istituto bancario alla data del 2011) e, successivamente, trasmesse per competenza alla procura di Milano.

Oltre all'attenta analisi di taluni atti di siffatto procedimento penale, la Commissione di inchiesta ha proceduto all'audizione del pubblico ministero attualmente titolare del fascicolo ed all'audizione dell'amministratore delegato di Deutsche Bank Italia, ingegner Flavio Valeri.

Alla stregua di quanto complessivamente accertato, emerge con sufficiente chiarezza la «singolare» condotta posta in essere nel primo semestre 2011 dalla suddetta grande banca d'affari internazionale: una condotta che questa Commissione tiene in considerazione nella (sola) valenza «storica» sottesa all'ipotesi accusatoria (che integrerebbe una fattispecie delittuosa di manipolazione di mercato di carattere informativo).

Più segnatamente, nell'attuale provvisoria prospettiva degli inquirenti, gli organi decisorii apicali del *board*, ossia della *governance* strategica del gruppo Deutsche Bank Aktiengesellschaft (DBAG), avrebbero ordinato di realizzare condotte manipolative del mercato concretamente idonee a provocare una sensibile alterazione del prezzo dei titoli di Stato italiani.

In particolare, la banca avrebbe posto in essere la condotta (integrante abusi di mercato) qui di seguito descritta, dopo avere deciso di ridurre massicciamente e nel breve arco temporale del primo semestre del 2011 la propria esposizione al «rischio Italia» da circa 8 miliardi di euro (livello di esposizione a fine 2010 dovuto, per circa 4,5 miliardi, all'addizionale esposizione al medesimo «rischio Italia» da parte della società «Post-

bank», acquisita in precedenza da Deutsche Bank) a circa 1 miliardo e dopo avere dato, a tal fine, disposizioni al proprio *desk* di Londra perché procedesse alle necessarie operazioni di dismissione in condizioni di stabilità di mercato che consentissero a Deutsche Bank AG di trarre beneficio da quella operatività (a tale scopo venivano date disposizioni affinché: 1 – le operazioni fossero regolate prevalentemente *over the counter*, in modo da non influenzare il mercato; 2 – il mercato ignorasse questa decisione strategica della banca, a tal fine consentendo che l'*Interim report* di DB riferito al primo trimestre 2011 e diffuso il 28 aprile 2011 tacesse informazioni finanziarie rilevanti circa la massiccia riduzione del «rischio Italia» posta in essere da DB già nei primi tre mesi del 2011; 3 – il mercato continuasse ad apprendere dagli studi degli analisti di Deutsche Bank – analisti il cui responsabile apicale conosceva e condivideva le decisioni del *board* – che il debito pubblico della Repubblica italiana era «sostenibile», come affermato nello studio «*Italy's Debt Sustainability*»): disponeva (la banca) che alla data del 26 luglio 2011 (data di pubblicazione dell'*Interim report* di Deutsche Bank AG sul primo semestre del 2011) fosse diffusa al mercato finanziario internazionale un'importante notizia inerente l'esposizione della banca al «rischio Italia» in termini incompleti/non aggiornati e tali da falsare l'informazione finanziaria al medesimo mercato; più in particolare, dopo la pubblicazione, nel marzo 2011, del bilancio al 31 dicembre 2010 del gruppo DBAG (bilancio in cui, per la prima volta, si rendevano informazioni circa l'esposizione al rischio nei confronti dei Paesi dell'eurozona denominati «PIIGS» tra i quali l'Italia ed in cui veniva consolidata la posizione relativa all'acquisizione, da parte di Deutsche Bank AG, di Postbank con indicazione della «*Net sovereign exposure*» verso l'Italia come pari ad 8.011 milioni, riferita alla data del 31 dicembre 2010), in data 26 luglio 2011 veniva pubblicato e diffuso l'*Interim report* di DBAG riguardante il periodo 1° gennaio 2011 – 30 giugno 2011 e nell'occasione il mercato (quattro mesi dopo avere appreso – in occasione della suddetta pubblicazione del bilancio della banca – che l'esposizione di DBAG al «rischio Italia» era di circa 8 miliardi) veniva improvvisamente informato della «novità» (negativa per l'immagine dell'Italia, ma assolutamente rilevante per il mercato e gli investitori internazionali) che l'esposizione di DBAG al «rischio Italia» era precipitata (da circa 8 miliardi) a meno di 1 miliardo (segno inequivoco di una sostanziale sfiducia di una banca primaria e «sistemica» come DBAG nei confronti dell'Italia e della sua affidabilità creditizia: sfiducia foriera di impatto negativo sul prezzo dei titoli di Stato italiani), senza al contempo essere del pari informato del fatto (assolutamente rilevante) che, in realtà, a quella data non vi era «nessuna significativa novità» con riguardo al livello di esposizione di DBAG al «rischio Italia», posto che la stessa DBAG (che fino al 30 giugno 2011 era effettivamente scesa da 8 miliardi a meno di 1 miliardo di «rischio Italia») era proprio in quel mese di luglio «risalita» nell'esposizione al «rischio Italia» fino a raggiungere (al 29 luglio 2011, ultimo giorno di negoziazione di quel mese) gli stessi livelli di esposizione (al «rischio Italia») di fine 2010/ini-

zio 2011, ossia di circa 3 miliardi, al netto della esposizione della acquisita Postbank (segno inequivoco – tale «risalita» – di una sostanziale e continuativa «fiducia» di una banca primaria e «sistemica» come DBAG nei confronti dell'Italia e della sua affidabilità creditizia).

In tal modo Deutsche Bank AG (nelle persone degli imputati) avrebbe falsato volontariamente l'informazione finanziaria al mercato diffondendo, quel 26 luglio 2011, notizie false, incomplete e non aggiornate circa l'esposizione della Banca al «rischio Italia» (laddove, per contro, si fosse fornita sul punto al mercato un'informazione completa, corretta ed aggiornata, essa avrebbe potuto bilanciare e neutralizzare la portata dell'altra precedente notizia, di segnale opposto, della massiccia e repentina dismissione di «rischio Italia», rassicurando il mercato stesso in ordine alla fiducia riposta dalla banca nel debito sovrano italiano).

In conseguenza e per effetto di tali fatti e condotte, quindi della informazione finanziaria del 26 luglio 2011 – parziale, distorta e falsata – sull'esposizione di DBAG al «rischio Italia», i prezzi dei titoli di Stato italiani crollavano con divaricazione dello *spread* BUND – BTP giacché il mercato (come era ragionevolmente prevedibile, anche dalla banca, quindi dai suoi organi apicali di *governance*) interpretava le scelte di Deutsche Bank come scelte di sfiducia verso la Repubblica italiana e di «abbandono» della stessa.

Com'era, dunque, dalla banca largamente prevedibile – prosegue il ragionamento investigativo – in data 27 luglio 2011 (ossia all'indomani della pubblicazione dell'*Interim report*) uno dei più diffusi ed autorevoli quotidiani di informazione finanziaria mondiale, il «Financial Times», commentava l'informazione diffusa il giorno prima come «una drammatica fuga degli investitori internazionali dalla terza economia dell'Eurozona»: seguiva un ulteriore aumento dello *spread* BTP-BUND, con conseguente danno e pericolo di danno per i titoli di Stato italiani.

Così fin qui sintetizzata la vicenda Deutsche-Bank AG con riguardo agli «albori» della crisi dello *spread*, proseguiamo nel ripercorrere i fatti del 2011 passando all'analisi del «secondo» macro-tema che tratta del secondo caso giudiziario (se si vuole, ancora più inquietante del precedente) verificatosi nel secondo semestre dell'anno orribile 2011.

#### *4.4 Il secondo semestre del 2011 nell'inchiesta di Trani sul rating e sul doppio downgrade dell'Italia: l'ipotesi d'accusa di manipolazione informativa del mercato e la «storica» sentenza del 30 marzo 2017, i conflitti di interesse e gli errori di Standard & Poor's*

Una puntuale ricostruzione storica di tale secondo drammatico semestre è resa possibile dalla lettura attenta degli atti del processo celebrato nei confronti dell'Agenzia di *rating* americana Standard & Poor's, culminato nella sentenza del tribunale penale di Trani (n. 837/17), pure acquisita dalla Commissione: proprio scorrendo tali atti, si è potuto prendere visione e contezza di una serie di relevantissimi documenti di «analisi»

operate – in ordine ai «fondamentali» macroeconomici dell'Italia a quell'epoca – dalla Banca d'Italia (analisi contenuta nei Rapporti sulla stabilità finanziaria del novembre 2011 e dell'aprile 2012 costituenti parte integrante ed oltre modo significativa degli atti processuali).

Dalla ricostruzione di Banca d'Italia – che trova ulteriore conferma nella memoria depositata alla Commissione dall'ex direttore generale dell'istituto nonché ministro dell'economia e delle finanze dottor Fabrizio Saccomanni in occasione della sua audizione del 21 dicembre 2017 – emerge come la crisi finanziaria globale risalente all'anno 2007 si sia riacutizzata tra il 2011 ed il 2012 in Europa, nonostante nei mesi a cavallo tra il 2008 e il 2009 le autorità europee fossero intervenute con successo per ricapitalizzare le banche e garantirne la raccolta.

Sul finire del 2010, dunque, si determinava un brusco ed inatteso peggioramento delle prospettive di crescita dell'economia mondiale e ciò rafforzava i timori dei mercati circa la solidità degli emittenti, sia pubblici sia privati, con alto indebitamento.

Nell'area dell'euro le tensioni, che interessavano il sistema del debito sovrano ed il sistema bancario internazionale, colpivano particolarmente (ma non solo) l'Italia (per il suo elevato debito pubblico) e si ripercuotevano sulle capacità di raccolta a medio e lungo termine delle banche e sulla loro valutazione da parte dei mercati.

In particolare, nel «giudizio» degli investitori l'Italia risentiva (così come tutt'ora risente) dell'alto debito pubblico, ma i suoi «fondamentali» – osservava la Banca d'Italia nel «Rapporto sulla stabilità finanziaria» (pag. 8) del novembre 2011 (che, sostanzialmente, appare univocamente convergente con l'analisi «Ricolfi» sull'indice VS) – erano decisamente solidi e meritevoli di fiducia.

Scrive, infatti, la Banca d'Italia nel menzionato Rapporto (acquisito agli atti del processo di Trani a Standard & Poor's) che (testualmente) «il nostro Paese presenta elementi di forza quali il contenuto livello di disavanzo di bilancio rispetto alle altre maggiori economie, il basso indebitamento del settore privato, la solidità delle banche ed il limitato debito estero [...]; la situazione finanziaria delle famiglie è nel complesso solida. Il grado di indebitamento contenuto; la cospicua ricchezza complessiva è composta per la maggior parte da attività a basso rischio. Le nostre analisi indicano che i rischi di un significativo aumento degli oneri finanziari sono contenuti».

In ordine all'effetto di trasmissione della crisi del debito sovrano al sistema bancario (trasmissione derivante dal fatto che negli attivi delle banche i titoli del debito pubblico hanno un peso rilevante), la Banca d'Italia osserva inoltre – nel Rapporto in parola (pag. 8) del novembre 2011 – che (testuale) «le difficoltà che il sistema bancario italiano si trova oggi a fronteggiare hanno origine al di fuori di esso. L'esposizione verso i paesi oggetto di programmi di sostegno finanziario [quali la Grecia] è molto bassa sia sul mercato dei titoli, sia su quello dei credit default swap (CDS). Nel 2011 le banche italiane hanno rafforzato in misura signi-

ficativa la loro dotazione patrimoniale mediante aumenti di capitale e la capitalizzazione degli utili».

Ed allora, ecco dimostrato come a generare, alimentare e perpetuare le tensioni sul debito sovrano (trasmesse al sistema bancario, esposto verso il sovrano poiché le banche nostrane possiedono una consistente quota di titoli di Stato) siano state le ondate speculative sui titoli del debito sovrano e sui titoli di debito bancario: ondate e attacchi speculativi influenzati, favoriti ed orientati dal «giudizio» del mercato.

Ma – e siamo alla domanda cruciale – chi forma, orienta ed influenza il «giudizio» del mercato e, quindi, le scelte di investimento e degli stessi speculatori?

Ebbene, a fornire «professionalmente» informazioni ai mercati sono proprio le agenzie di *rating* che, attraverso le loro valutazioni/giudizi (*rating*), «giudicano» (attribuendovi un punteggio, il cosiddetto *credit score*) l'affidabilità creditizia degli Stati sovrani emittenti (ossia la loro capacità di restituire a scadenza i titoli emessi, con gli interessi), così di fatto determinando ed influenzando in modo decisivo l'afflusso o il deflusso di enormi masse di capitali verso i titoli di debito degli Stati sovrani con il miglior *rating* (ed il miglior punteggio).

I «*rating*», inappellabili giudizi delle agenzie sulla solidità degli Stati emittenti titoli di debito pubblico, costituiscono e contengono informazioni finanziarie relevantissime per i mercati e gli investitori (si parla di informazioni *price sensitive*, capaci cioè di incidere sui meccanismi di domanda ed offerta di quei titoli, quindi sul loro prezzo e rendimento): per questa ragione è assolutamente imprescindibile la trasparenza, competenza ed indipendenza di tali agenzie che recitano, dunque, un ruolo assolutamente primario nelle dinamiche dei mercati finanziari globali.

Se uno Stato sovrano gode sui mercati e tra gli investitori di «affidabilità creditizia», si alimenterà la fiducia generale verso quell'emittente: a quel punto molti investitori affideranno i loro capitali a quell'emittente investendo nei corrispondenti titoli di Stato e l'aumento di domanda di quei titoli comporterà un vantaggio per l'emittente; quest'ultimo, infatti, potrà collocare (agli investitori) quei titoli a prezzi maggiori e – per converso – offrire agli investitori medesimi rendimenti (costituenti interessi passivi per l'emittente) più bassi.

Ecco spiegata la grande importanza dei «giudizi» espressi dalle agenzie di *rating* che, dunque, forniscono informazioni finanziarie estremamente rilevanti ai mercati.

Ebbene, il processo di Trani ha svelato scenari inquietanti in ordine alle informazioni finanziarie (ed alla tempistica delle stesse) fornite ai mercati nel 2011 riguardo all'Italia; illuminante appare, come già detto, la lettura della sentenza n. 837/17 (e degli atti processuali da cui essa trae alimento) che induce ad approfondite riflessioni in ordine alle matrici ed ai moventi delle ondate speculative che funestarono il nostro Paese nel 2011 (un Paese che – stando a quanto documentato da Banca d'Italia nel Rapporto sulla stabilità finanziaria sui nostri fondamentali economici – non meritava certo declassamenti e retrocessioni del tipo di quelli decretati

nel gennaio 2012), facendo deflagare lo *spread* BTP-BUND fino a costringere il presidente Berlusconi a rassegnare le dimissioni, così sovvertendo gli equilibri costituzionali ed, in definitiva, la volontà del popolo sovrano.

Invero, su questi temi, la letteratura di quegli anni e quella successiva sono assolutamente concordi nel riconoscere che ci sia stato, nei confronti di Berlusconi, un complotto internazionale che ha portato alla sua caduta, dall'ex ministro del Tesoro americano Timothy Geithner all'ex primo ministro spagnolo, José Luis Zapatero.

E tuttavia, al di là della letteratura di quegli anni, un tribunale del nostro Paese (per la prima volta nella storia, in un processo penale) ha accertato che il doppio declassamento con cui la più grande agenzia di *rating* al mondo, Standard & Poor's, retrocedeva l'Italia in serie «B» danneggiando gravemente il prestigio creditizio della Repubblica sui mercati finanziari internazionali, si fondava su evidenti e macroscopici errori, con travisamento dei dati macroeconomici del nostro Paese (in relazione alla quota estera di debito bancario e di debito pubblico).

L'improvvisa accelerazione della «crisi degli *spread*» del 2011 causava il repentino cambiamento degli orientamenti di investimento di primari istituti finanziari ed operatori di mercato, corroborati da *rating* negativi e sballati di singolare sincronia, finendo col fiaccare brutalmente il sistema economico italiano, «spegnendo» la fiducia dei mercati nel nostro Paese.

Le conseguenze nefaste di quel grave declassamento del Paese e del successivo grave attacco speculativo al Paese ed alla sua democrazia si sono fatte sentire progressivamente sulla capacità di reazione del sistema economico-produttivo creando un quadro di recessione, senza precedenti nella storia recente, che stiamo ancora scontando.

Tra gli effetti più insidiosi e dirompenti di questo brutale attacco speculativo all'assetto democratico, campeggia in primissimo piano anche il vistoso e brusco soffocamento del sistema bancario e finanziario nazionale.

Ed infatti, per un Paese non in grado di utilizzare in autonomia la leva monetaria, il divario con le altre economie si è spostato sull'impoverimento del fattore lavoro, con un crescente onere a carico del sistema bancario per l'ordinario approvvigionamento finanziario.

Improvvisamente, le banche nostrane (banche di un Paese retrocesso in serie «B» per gli investitori di tutto il mondo, ma anche per le Istituzioni europee a cominciare dalla BCE) sono state chiamate a pagare la provvista finanziaria loro occorrente in termini molto più onerosi rispetto ai *competitors* stranieri, per giunta in un contesto nel quale il corrispondentemente improvviso e vistoso deprezzamento dei titoli di Stato ne ha comportato un impoverimento sul fronte degli investimenti finanziari.

Deve rimarcarsi come proprio in ragione degli ingiusti declassamenti subiti dalle agenzie di *rating* si sia reso assolutamente più complesso ed oneroso l'approvvigionamento di denaro presso la BCE, dovendo i nostri istituti di credito «postulanti», offrire in garanzia maggiori quantitativi di

titoli di Stato (con conseguente immobilizzo di quei titoli, sottratti al mercato ed al sistema economico-finanziario).

Ma torniamo alla vicenda del «*rating*» dell'Italia nel 2011, nella ricostruzione storica emergente dalle imputazioni elaborate a carico di Standard & Poor's, per poi passare alla disamina dei passaggi salienti della «storica» sentenza n. 837/17 del tribunale di Trani.

L'accusa di manipolazione del mercato – come testualmente recita l'imputazione di seguito trascritta e sottoposta al vaglio del tribunale – veniva rivolta ad analisti e *manager* apicali di quell'agenzia di *rating*, tratti a giudizio in quanto: (testualmente dai capi d'accusa) «dipendenti apicali dell'Agenzia *Standard & Poor's* esercente attività di *rating* (attività con cui l'Agenzia formula e rilascia valutazioni sul merito creditizio/affidabilità creditizia di un'entità emittente titoli di debito fungendo, così, da intermediaria di informazioni tra gli investitori e coloro – come gli Stati sovrani – che emettono titoli di debito), nelle qualità rispettivamente di presidente mondiale e responsabile per l'Europa dell'Agenzia (S. e L. responsabili dell'organizzazione e gestione dell'attività di *rating*, il primo dal 2007 fino al 23/8/2011), nonché di analisti "senior" del debito sovrano (Z., G. e K.: fautori delle attività di *rating* del debito sovrano anche italiano, oltre che di quelle altre attività ad esse connesse, quali le previsioni di medio, lungo e breve termine: c.d. "outlook" e "credit watch": attività di valutazione della solvibilità, ossia del rischio di credito dell'entità emittente titoli di debito), in concorso fra loro, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso ed in tempi diversi (compresi tra il maggio 2011 ed il gennaio 2012), "ponevano in essere una serie di artifici" (di seguito partitamente evidenziati) – tanto nell'elaborazione, quanto nella "diffusione" (comunicazione ai Mercati Finanziari) dei "rating" sul debito sovrano italiano – "concretamente idonei a provocare":

- 1) una destabilizzazione dell'immagine, prestigio e affidamento creditizi dell'Italia sui mercati finanziari nazionali ed internazionali;
- 2) una sensibile alterazione del valore dei titoli di Stato italiano, segnatamente un loro deprezzamento;
- 3) un indebolimento della moneta italiana ed europea "Euro".

Attraverso i descritti "artifici", anche a carattere "informativo" (posti in essere in occasione delle iniziative adottate dall'Agenzia e di seguito partitamente descritte) – costituenti condotte solo in apparenza lecite, ma effettivamente illecite (ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 185 TUF) per come combinate fra loro, con modalità e tempi accuratamente pianificati – fornivano intenzionalmente ai Mercati finanziari (quindi agli Investitori) un'informazione tendenziosa e distorta (come tale, anche "falsata") in merito all'affidabilità creditizia italiana ed alle iniziative di risanamento e rilancio economico adottate dal Governo italiano, per modo di disincentivare l'acquisto di titoli del debito pubblico italiano e deprezzarne, così, il valore.

Artifici consistenti: *a)* in fase di elaborazione dei "rating": nell'affidare le attività di analisi del debito sovrano italiano, nonché quelle ad esse

connesse (e summenzionate) – attività ufficialmente riconducibili agli analisti "senior" e apicali Z., G. e K. (che ne assumevano formalmente la paternità) – ad analisti (non identificati) inesperti ed incompetenti (con conseguente violazione dei canoni di cui al Regolamento comunitario 1060/2009 in materia di attività di rating: canoni prescrittivi, fra l'altro, di trasparenza, metodologie rigorose e qualità adeguata delle analisi e delle informazioni ai Mercati); b) in fase di diffusione dei "rating": nel comunicare ai Mercati finanziari analisi/previsioni/declassamenti inerenti la Repubblica Italiana (sempre di segno negativo) non già – come da Regolamento comunitario 1060/2009 – in maniera "tempestiva", bensì in maniera "selettiva e mirata" in relazione ai momenti di maggiore criticità della situazione politico-economica italiana, con una tempistica diretta – per un verso – ad amplificare gli effetti negativi di analisi/previsioni/declassamenti inerenti l'Italia e – per l'altro – a minare l'affidabilità creditizia del Paese.

In particolare:

1) il venerdì 20 maggio 2011 divulgavano in un report l'avvenuto "taglio" dell'Outlook del debito sovrano dell'Italia da stabile a negativo (*"Republic of Italy Outlook Revised to Negative On Risk Of Persistent High Debt Ratio; A+/A-1+"*), diffondendo non contestualmente/tempestivamente, ma solo il successivo lunedì 23 maggio 2011 (giorno di riapertura dei mercati), un ulteriore report esplicativo delle "motivazioni" del "taglio" dell'Outlook (*"Why we revised the Outlook on Italy To negative"*): valutazioni artificiosamente comunicate/diffuse ai Mercati con una tempistica sfalsata e tale da generare sui mercati una volatilità ed un'incertezza che (con)causava sensibili perdite su titoli azionari, obbligazionari e titoli di Stato nazionali. Detti giudizi negativi "diffusi" dall'Agenzia erano, peraltro, da ritenere – nel merito – infondati e tendenziosi (forieri, dunque, di informazioni false ai Mercati) giacché in contrasto con i dati macroeconomici ufficiali menzionati dal Ministero dell'Economia in data 21/5/2011 con il comunicato stampa n. 72;

2) il giorno venerdì 1 luglio 2011, poco dopo le ore 13.00 (dunque, a mercati "aperti" ed a contrattazioni in corso), elaboravano e divulgavano una nota (*"Despite Announced Austerity Measures, Italy Still Faces Substantial Risks to Debt Reduction"*) che, con l'artificio di diffondere valutazioni negative sulla manovra finanziaria correttiva presentata dal Ministro dell'Economia prima ancora che il testo della stessa fosse reso ufficiale e pubblicato in Gazzetta Ufficiale (condotta che determinava l'intervento della CONSOB), determinavano ulteriori turbolenze sul mercato dei titoli di Stato italiani, con pericolo concreto di deprezzamento degli stessi;

3) il giorno lunedì 5 dicembre 2011 (ossia all'indomani della conferenza stampa domenicale tenuta dal Presidente del Consiglio prof. Mario Monti per presentare un programma di riforme strutturali, arginare l'ondata di sfiducia montata nei giorni precedenti sui Mercati finanziari nei confronti dell'Italia e fornire così, ad inizio di settimana, un segnale positivo agli investitori) ponevano il c.d. "credit watch negativo" sull'Italia,

così adottando un ulteriore "artificio" temporale-informativo (quello di preannunciare il declassamento – pur senza decretarlo – in un momento storico particolarmente critico del Paese, di "ripartenza" agli occhi della Comunità internazionale) concretamente idoneo a predisporre negativamente i mercati finanziari, nonostante l'intervenuto cambio di leader alla guida del Governo e le riforme strutturali preannunziate (in conferenza stampa);

4) il giorno venerdì 13/1/2012 operavano il declassamento/taglio del rating (di ben due gradini, c.d. "notch": da "A" a "BBB+") del debito sovrano della Repubblica Italiana, confermando l'Outlook negativo: tanto facevano nonostante il responsabile del "Bank Team" per l'Italia di *Standard & Poor's* R.P., avesse segnalato in un'e-mail diretta (nella mattinata del 13.01.2012, prima della comunicazione ufficiale) agli analisti Z. e K. che il giudizio dai medesimi espresso sul sistema bancario italiano (ed alla base del doppio taglio di rating del debito sovrano da essi elaborato) fosse errato, addirittura "esattamente contrario" alla situazione reale, e li avesse per questo invitati perentoriamente a rimuovere quell'informazione dal comunicato: rimozione avvenuta solo parzialmente e sul solo testo in lingua inglese, non invece su quello trasmesso – come per legge – alla Repubblica Italiana (in persona della dr.ssa Maria CANNATA dirigente del Ministero dell'Economia) né su quello in lingua italiana e diffuso in Italia (con ulteriore confusione e distorsione delle informazioni rese alla Repubblica Italiana, ai mercati, agli analisti ed agli investitori). Detto declassamento, inoltre, decretavano alla stregua di argomentazioni incoerenti e incongruenti sia rispetto alle motivazioni poste a base del precedente declassamento dell'Italia del 19 settembre 2011 (declassamento da A+ ad A, fondato prevalentemente su valutazioni di carattere non economico, segnatamente sulla condizione di "stallo" politico del Paese: "stallo" superato nel novembre 2011 con il cambio alla guida del Governo e l'effettivo avvio delle riforme strutturali preannunziate il 4/12/2011), sia per l'intervenuto sensibile calo dello spread tra i titoli di debito italiani e i Bund tedeschi; così facendo, adottavano l'ennesimo "artificio informativo" concretamente idoneo a predisporre negativamente i mercati finanziari ed a provocare una sensibile alterazione del prezzo dei titoli di Stato (alterazione effettivamente registrata dall'aumento dello "spread" – a seguito della notizia del declassamento – da 482 punti base a 505 punti base)».

Ebbene, nella decisione resa – in merito all'imputazione appena richiamata – dal tribunale penale di Trani in data 30 marzo 2017 (decisione maturata in esito ad un lungo e complesso dibattimento nel corso del quale sono stati chiamati a deporre autorevoli e prestigiosi personaggi: dal ministro dell'economia e delle finanze Tremonti, all'attuale ministro Padoan, dal presidente Prodi al presidente Monti, fino al presidente della CONSOB Vegas ed alla dirigente generale del Debito pubblico dottoressa Cannata) i giudici hanno sentenziato che il doppio declassamento decretato il 13 gennaio 2012 nei confronti del nostro Paese avvenne sulla base di un **macroscopico errore!**

Il PM (pubblico ministero) titolare dell'indagine e promotore dell'accusa durante il processo, il dottor Michele Ruggiero, assumeva che nel secondo semestre del 2011 l'elaborazione dei «rating» sul debito sovrano dell'Italia fosse stata affidata, da parte della *governance* strategica dell'Agenzia americana, ad analisti incompetenti ed inesperti (e ciò, in aperta violazione del regolamento europeo in materia di *rating* del credito) che avrebbero diffuso una serie di valutazioni negative sul nostro Paese, la più grave delle quali fu proprio il doppio *downgrade* del 13 gennaio 2012: un doppio declassamento che si fondava su di un presupposto – «l'elevato debito bancario estero» – che, così come sosteneva il PM, il tribunale ha riconosciuto clamorosamente errato, posto che a quella data il debito bancario estero italiano era assolutamente modesto e contenuto (pari al 12-15% circa del totale!); altro presupposto di quel declassamento era rappresentato da un altrettanto «elevato debito pubblico estero» (pari al 42 % del totale), in realtà inferiore alla media dei Paesi dell'area euro (pari al 52%) come documentato dai dati di Banca d'Italia del novembre 2011.

Ebbene, il fatto storico della diffusione di un'informazione finanziaria errata e falsata sull'Italia attraverso le valutazioni contenute in quell'azione di *rating* del gennaio 2012 è stato ritenuto sussistente dal tribunale che, tuttavia, pur riconoscendo il grave errore valutativo a base del doppio declassamento, ha assolto gli imputati dal delitto loro contestato nutrendo dubbi sul (solo) elemento della volontarietà della condotta delittuosa manipolativa; un'assoluzione – quella disposta dal tribunale nei confronti di Standard & Poor's (S&P's) – maturata, come emerge in tutta evidenza dal testo della sentenza, a causa della diffusa (testuale dalla sentenza) «reticenza» manifestata da alcuni testimoni «i quali avrebbero avuto, invece, il dovere di fornire una più ampia e sincera collaborazione, frenata da interessi personali o da interessi di natura politica in un chiaro tentativo di frammentare le singole condotte, ostacolando l'accertamento dell'elemento soggettivo del reato ed ancor prima ostacolando la riconduzione ad un disegno unitario di tutte le condotte, anche di quelle antecedenti all'azione di *rating* del 13 gennaio 2012, in un'ottica di sicuro pregiudizio per l'Italia» (pag. 258 della sentenza citata).

Il percorso motivazionale seguito dai giudici di Trani delinea scenari preoccupanti che – sostanzialmente accreditando l'ipotesi accusatoria – impongono un'attenta, ponderata ed indifferibile riflessione sul tema dell'attività delle agenzie di *rating*.

Appare, dunque, utile richiamare testualmente, qui di seguito, taluni passaggi significativi della citata sentenza n. 837/17.

Anzitutto il tribunale affronta di petto il tanto dibattuto tema del «conflitto di interessi» che caratterizza i «giudizi» emessi dalle agenzie di *rating*.

Nel capitolo «2.<sup>a</sup> Il Tema del conflitto di interesse» (pag. 34) i magistrati sottolineano come «il tema del conflitto di interesse nel processo è emerso in relazione a molteplici profili, alcuni dei quali troveranno ulteriore approfondimento proprio in relazione all'azione di *rating* del 13

gennaio 2012, che il Tribunale ha ritenuto idonea a configurare il reato di cui all'articolo 185 del d. lgs. n. 58 del 1998».

Si tratta di un tema decisamente «scottante» che il tribunale affronta anche parlando della «Transazione tra la Banca d'affari americana Morgan Stanley [azionista dell'azionista di controllo di Standard & Poor's] ed il M.E.F.» (cap. 2., pag. 38) in occasione della quale rileva come «gli ulteriori accertamenti svolti dalla magistratura contabile, di concerto con la Guardia di Finanza, hanno confermato un quadro sconcertante, descritto nella Relazione della Procura Regionale per il Lazio della Corte dei Conti». Ed allora, in uno scenario di tal fatta è lecito anzitutto chiedersi come risolvere in ambito europeo il nodo gordiano di quel conflitto di interesse che pesa come un macigno sulla credibilità delle agenzie di *rating* (definite dal tribunale a pag. 35 un «ingranaggio quasi invisibile dei mercati finanziari»), compromettendo l'affidabilità dell'informazione finanziaria da esse resa ai mercati; un conflitto di interessi – si badi bene – che il tribunale ritiene finalmente «emerso» nel processo di Trani «sotto molteplici profili», specie con riguardo al doppio declassamento dell'Italia del gennaio 2012: un'azione che «configura» – sempre seguendo le parole del tribunale – proprio il reato contestato dal pubblico ministero di manipolazione del mercato.

Il tribunale di Trani, peraltro, dimostra di essere ben consapevole dell'estrema delicatezza delle valutazioni delle agenzie di *rating* sui debiti sovrani quando afferma (pag. 36) che «Il declassamento di uno Stato non costituisce l'anticamera automatica del default, ma quasi automaticamente fa salire i rendimenti necessari per collocare buoni del Tesoro sul mercato, il che comporta un aumento del costo del debito pubblico, in una situazione già delicata per gli equilibri di bilancio dello Stato».

Nella valutazione delle ipotesi accusatorie i giudici censurano pesantemente l'operato dell'agenzia S&P's – così ulteriormente accreditando l'ipotesi accusatoria primigenia del pubblico ministero – quando evidenziano le seguenti circostanze:

1) (a pag. 117) «rimane confermata la violazione sia delle policy aziendali di S&P che del Regolamento europeo n. 1060/2009 sul conflitto di interessi»;

2) (a pag. 117) «i profili di incompetenza degli analisti e di quelli del debito sovrano in particolare: gli stessi profili di criticità evidenziati dalla Pierdicchi [la *general manger* di S&P's per l'Italia] al Presidente mondiale di S&P's, Deven Sharma [...] il quale dunque è consapevole della inadeguatezza degli analisti del debito sovrano»;

3) (a pag. 254) «il carattere erroneo dell'informazione ai mercati» fornita da S&P's in occasione dell'azione di *rating* del 13 gennaio 2012;

4) (a pag. 282 e 328) «la falsità del dato relativo all'ammontare del debito estero netto del settore bancario» (dato costituente presupposto del doppio declassamento dell'Italia del 13 gennaio 2012) «[...] sulla base della ricostruzione sin qui effettuata emerge con chiarezza ed in maniera univoca che il debito estero del settore bancario, all'atto del doppio de-

classamento dell'Italia, era "contenuto", proprio come indicato dal governatore di Bankit nel Rapporto di stabilità n. 2 di novembre 2011, e non costituiva specifico fattore di rischio per le banche»;

5) (a pag. 320) «la norma di cui all'articolo 185 del TUF – violata nel caso di specie con riferimento all'azione di rating del 13 gennaio 2012, limitatamente alla comunicazione ai mercati dell'ammontare del debito del settore bancario».

Sconvolgente, quindi, il passaggio nel quale i giudici affermano (pag. 214) che «resta confermato il sospetto che tutti gli interventi di S&P nei confronti dell'Italia – dal taglio dell'outlook del 21 maggio 2011 al doppio declassamento del 13 gennaio 2012 – siano stati connotati da sicuro pregiudizio nei confronti dell'Italia, come riferito da esponenti qualificati del Tesoro e della CONSOB nel corso del dibattimento, perché adottati in arco temporale ristretto, con valutazioni diverse da quelle delle altre agenzie di rating e, peraltro, dopo che era stato risolto il rapporto contrattuale di S&P con l'Italia».

A fronte di siffatte gravissime ed univoche affermazioni da parte del tribunale è, peraltro, indispensabile una piana riflessione sulle iniziative da adottare per azionare una pretesa maxi-risarcitoria in favore della Repubblica italiana per il danno conseguente ad un doppio declassamento (quello del 13 gennaio 2012) fondato su conclamati errori e falsità, dunque su un declassamento deliberato da analisti ritenuti dai giudici «incompetenti ed inadeguati».

Del pari inquietanti appaiono le considerazioni svolte dal tribunale a pag. 258, quando i giudici ritengono «doveroso sottolineare gli intrecci tra azionisti, manager, analisti, dirigenti del Tesoro, banche d'affari e agenzie di rating, che l'istruttoria dibattimentale ha fatto emergere, senza avere però consentito di delinearne in maniera definitiva i confini, proprio per la reticenza manifestata da alcuni testi, i quali avrebbero avuto, invece, il dovere di fornire una più ampia e sincera collaborazione, frenata da interessi personali o da interessi di natura politica in un chiaro tentativo di frammentare le singole condotte, ostacolando l'accertamento dell'elemento soggettivo del reato ed ancor prima ostacolando la riconduzione ad un disegno unitario di tutte le condotte, anche di quelle antecedenti all'azione di rating del 13 gennaio 2012, in un'ottica di sicuro pregiudizio per l'Italia».

Il tribunale, infine, conclude il proprio *decisum* (di portata «storica», trattandosi della prima sentenza penale che viene resa nei confronti di una agenzia di *rating* per manipolazione «informativa» del mercato) spiegando le ragioni di un verdetto finale assolutorio cui si perviene solo dopo avere pesantemente censurato tanto il «metodo» di lavoro dell'agenzia di *rating* S&P's (le *policy*), quanto la qualità/affidabilità del delicatissimo suo «prodotto finale», ossia l'informazione finanziaria (*price sensitive*) resa ai mercati riguardo all'affidabilità creditizia di uno Stato sovrano; sostengono, infatti, i giudici che «*rimane il dubbio* sulla sussistenza del dolo posto che non è stato accertato se il riferimento sicuramente falso all'ammontare del debito netto bancario estero sia stato inserito per mera negligenza e,

quindi, per colpa, o con la coscienza e volontà di diffondere al mercato una notizia falsa».

Una conclusione, in definitiva, che costituisce una più che evidente sollecitazione a promuovere un'azione risarcitoria – nella competente sede civile – per il ristoro dei danni sofferti e, magari, per il ripristino del punteggio di *rating* assegnato all'Italia prima di quello del 13 gennaio 2012 erroneamente determinato dall'agenzia nella corrispondente azione di *rating*.

Ma quali erano autenticamente i «fondamentali» dell'Italia nel 2011?

Le informazioni finanziarie «base» sull'Italia nel 2011 erano le seguenti: il PIL ammontava a **circa 1.600** miliardi di euro, mentre il debito pubblico a **circa 1.900** miliardi, di tal che il debito pubblico era pari a **circa il 120% del PIL**.

Altra informazione finanziaria rilevante è quella sulla titolarità del debito pubblico; ebbene, della massa di debito pubblico, una quota è detenuta da creditori (cioè sottoscrittori dei titoli di debito emessi dallo Stato) residenti nello Stato (e si parla di debito pubblico interno), altra da creditori non residenti (e si parla di debito pubblico estero/esterno, cioè contratto con creditori residenti in altri Paesi).

Anche il settore bancario italiano, che svolge attività di raccolta del risparmio (per i successivi «impieghi», ossia per poi prestarlo a famiglie ed imprese) e di emissione di titoli obbligazionari, presenta un proprio debito complessivo, una quota del quale è detenuta da creditori residenti (e si parla di debito bancario interno, che è la quota assolutamente maggiore quanto al debito bancario italiano), altra da creditori non residenti (e si parla di debito bancario estero/esterno, cioè contratto con creditori residenti in altri Paesi).

Ebbene, secondo le informazioni ufficiali disponibili (conosciute e conoscibili) nel 2011 l'Italia si caratterizzava per avere una quota di debito pubblico e una quota di debito bancario in mano a creditori non residenti «bassa» ed al di sotto della media nell'area dell'euro: ciò, contrariamente a quanto sostenuto da S&P's nella motivazione ufficiale del doppio declassamento dell'Italia, decretato il 13 gennaio 2012 sul presupposto (riconosciuto errato dal tribunale di Trani) che l'Italia avesse una «elevata titolarità estera di debito pubblico e di debito bancario».

Analizziamo – per un immediato riscontro sui «fondamentali» dell'economia italiana a tutto il 2011 – alcuni importanti dati tratti da fonti ufficiali (Banca d'Italia, Fondo monetario internazionale – FMI, BCE, Commissione europea, Eurostat) e richiamati nel «Rapporto sulla stabilità finanziaria» n. 2 del novembre 2011 pubblicato dalla Banca d'Italia ed acquisito per estratto al fascicolo dibattimentale su produzione del pubblico ministero (udienza del 29 settembre 2016): dati che l'agenzia di *rating* S&P's utilizzava nelle sue analisi.

Da quel Rapporto emerge un quadro – a quella data (novembre 2011) – dei cosiddetti fondamentali economici dell'Italia assolutamente antitetico rispetto a quello fornito dall'agenzia di *rating* S&P's agli investitori (ed agli speculatori) di tutto il mondo sull'Italia nelle azioni di *rating*, nei *report* macroeconomici e nei commenti per cui è causa.

Di seguito riportiamo la tabella «Indicatori di sostenibilità finanziaria» (pag. 13 del Rapporto in questione) da cui si evince una condizione dell'Italia migliore – si badi bene – di tutti gli altri Paesi dell'area euro (fa, in alcuni punti, meglio di noi solo la Germania), oltre che in confronto con gli Stati Uniti, il Regno Unito e il Giappone.

### LA SOSTENIBILITÀ DEI CONTI PUBBLICI

Il deterioramento delle prospettive di crescita globale e l'aumento dell'avversione al rischio hanno fortemente accresciuto l'attenzione posta dagli investitori sul livello dei debiti sia pubblici sia privati, a scapito dell'analisi prospettica della solvibilità degli emittenti. Un tale orientamento ha contribuito a rendere più onerose le condizioni di finanziamento per lo Stato italiano; esso potrebbe tuttavia non tenere pienamente conto dei punti di forza della nostra economia, quali la prudenza seguita nella conduzione della politica fiscale negli anni recenti, la salda situazione patrimoniale di famiglie e imprese, il basso indebitamento estero, l'assenza di squilibri nel settore immobiliare e la solidità del sistema bancario (cfr. anche il par. 1.3 e i capitoli 2 e 3).

Indicatori di sostenibilità finanziaria (in percentuale del PIL)									
	Disavanzo pubblico (1)			Avanzo primario (1)			Debito pubblico (1)		
	2010	2012	2013	2010	2012	2013	2010	2012	2013
Italia	4,6	2,4	1,1	-0,1	2,6	4,1	118,4	121,4	120,1
Germania	4,3	1,1	0,8	-1,8	0,8	1,2	83,2	81,9	81,0
Francia	7,1	4,6	4,0	-4,6	-2,1	-1,4	82,3	89,4	90,8
Spagna	9,3	5,2	4,4	-7,4	-3,1	-2,1	61,0	70,2	72,8
Grecia	10,6	6,9	5,2	-5,0	0,8	3,3	144,9	189,1	187,9
Portogallo	9,8	4,5	3,0	-6,8	0,1	1,9	93,3	111,8	114,9
Irlanda	31,3	8,6	6,8	-28,2	-4,4	-1,5	94,9	115,4	118,3
Area euro	6,2	2,3	....	....	....	....	85,4	....	....
Regno Unito	10,3	7,0	5,1	-7,3	-4,1	-2,2	79,9	84,8	85,9
Stati Uniti	10,3	7,9	6,2	-8,4	-6,3	-4,6	94,4	105,0	108,9
Giappone	9,2	9,1	7,8	-8,1	-7,7	-6,2	220,0	238,4	242,9

	Caratteristiche del debito pubblico			Indicatori di sostenibilità			Debito privato a fine 2010		Posizione verso l'estero a fine 2010	
	Quota in scadenza più disavanzo nel 2012	Vita media residua dei titoli di Stato nel 2011 (anni)	Quota detenuta da non residenti nel 2011 (2) (in percentuale del debito)	Indicatore S2 (3)	Indice di vulnerabilità (4)	Indicatore FMI (5)	Famiglie	Imprese non finanziarie	Saldo di conto corrente	Posizione netta sull'estero
Italia	23,5	7,2	42,4	2,3	0,41	4,1	45,0	81,1	-3,5	-24,0
Germania	10,5	5,6	50,1	5,0	0,18	4,6	61,6	65,4	5,7	38,4
Francia	20,8	7,0	57,9	5,5	0,32	7,9	55,1	104,7	-1,7	-10,0
Spagna	20,6	6,2	42,1	12,0	0,52	10,4	85,8	140,5	-4,6	-89,5
Grecia	16,5	6,9	55,1	....	0,60	19,0	60,7	62,9	-10,1	-95,8
Portogallo	22,3	6,0	50,3	....	0,61	13,8	95,2	152,2	-10,0	-107,4
Irlanda	13,9	6,2	55,6	15,2	0,48	13,5	119,0	185,9	0,5	-90,9
Area euro	....	....	52,1	6,4	....	....	66,3	101,4	-0,5	-13,4
Regno Unito	14,7	13,9	23,1	9,6	0,41	13,3	114,2	100,1	-2,5	-13,5
Stati Uniti	30,4	5,1	29,6	....	....	17,0	91,7	74,3	-3,2	-17,0
Giappone	58,6	5,8	6,5	....	....	14,3	62,2	96,6	3,6	52,5

Fonte: FMI, Eurostat, BCE, Commissione europea, conti finanziari e bilancio dei pagamenti nazionali.

(1) I dati del 2010 dei paesi della UE sono tratti dal comunicato stampa dell'Eurostat del 21 ottobre 2011 e incorporano le più recenti revisioni apportate sia ai dati di bilancio sia al PIL. Le previsioni per il 2012 e per il 2013 (FMI, *Fiscal Monitor*, settembre 2011) si fondano su valori di consuntivo per il 2010 precedenti quest'ultimo aggiornamento. (2) La quota relativa all'area dell'euro si riferisce al 2010. (3) Aumento del rapporto avanzo primario/PIL (rispetto al valore del 2010) necessario, date le proiezioni demografiche e macroeconomiche, a soddisfare il vincolo di bilancio intertemporale delle Amministrazioni pubbliche, la stima tiene conto del livello del debito, delle prospettive di crescita dell'economia, dell'evoluzione dei tassi di interesse e del flusso degli avanzi primari futuri, su cui influisce la dinamica delle spese legate alla demografia. I dati sono tratti dalle valutazioni della Commissione europea dei più recenti programmi di stabilità e di convergenza, che riportano aggiornamenti dei valori presentati nel *Sustainability Report 2009*. (4) Indice costruito sulla base di un ampio insieme di variabili fiscali e macrofinanziarie: un valore superiore a quello soglia (stimato, sulla base di episodi passati, pari a 0,51) segnala la possibilità di una crisi fiscale, stime provvisorie della Commissione europea, *Report on Public Finances in EMU 2011*. (5) Aumento del rapporto avanzo primario/PIL che deve essere conseguito entro il 2020 (e mantenuto per un altro decennio) per portare il rapporto debito/PIL al 60 per cento entro il 2030. Il valore include l'aumento previsto delle spese in campo sanitario e pensionistico tra il 2010 e il 2030.

Nella presentazione (a pag. 5) di quel Rapporto del novembre 2011 (antecedente alle azioni di *rating* di S&P's del dicembre 2011 e del 13 gennaio 2012.) il governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco scriveva (pag. 5) in ordine ai «numerosi punti di forza della nostra economia» (fra i quali un «contenuto debito estero»: dato, quest'ultimo, cruciale nel processo con riguardo al declassamento dell'Italia del 13 gennaio 2012).

Queste di seguito riportate testualmente, le parole del governatore Visco: «Il sistema finanziario internazionale è attraversato da tensioni profonde [...] le tensioni hanno investito l'Italia [...] nel giudizio degli investitori la nostra economia risente dell'alto debito pubblico e della bassa crescita. Ma essa presenta elementi di forza esaminati in questo Rapporto: la tendenza al riequilibrio dei conti pubblici; il basso indebitamento privato; l'assenza di squilibri sul mercato immobiliare; il contenuto debito estero.

Il sistema bancario italiano non è fonte di instabilità. La sua posizione patrimoniale è solida [...]».

Ancora a pagina 8, nella sintesi del Rapporto in questione, si rimarcano e valorizzano nuovamente «il contenuto livello del disavanzo di bilancio rispetto ad altre maggiori economie, il basso indebitamento del settore privato, la solidità delle banche, il limitato debito estero [...] la situazione finanziaria delle famiglie è nel complesso solida. Il grado di indebitamento è contenuto [...]».

In ordine al sistema bancario si chiarisce, quindi, che «le difficoltà che il sistema bancario italiano si trova oggi a fronteggiare hanno origine al di fuori di esso. L'esposizione verso i paesi oggetto di programmi di sostegno finanziario è molto bassa, sia sul mercato dei titoli, sia su quello dei *credit default swap* [...]».

Sul tema (affrontato lungamente da testi a discarico e dai consulenti tecnici degli imputati) della raccolta di provvista da parte del sistema bancario e della crisi di liquidità esterna, si sostiene nel Rapporto, a seguire con le enunciazioni precedenti (e con argomenti che contraddicono le conclusioni di S&P's), che «la provvista al dettaglio si espande a ritmi costanti, ma l'illiquidità dei mercati internazionali dei capitali condiziona la capacità di raccolta delle banche. Nel fronteggiare queste tensioni gli intermediari italiani traggono sostegno dall'alto peso della raccolta al dettaglio, caratterizzata da elevata stabilità; dall'assenza di titoli in scadenza con garanzie pubbliche; dalla posizione di liquidità equilibrata, pur se in calo».

A pagina 9 del Rapporto, con riferimento al mercato dei titoli di Stato si dice che «sul mercato secondario dei titoli di Stato la liquidità si è ridotta significativamente nelle fasi di tensione. Sul mercato primario il collocamento dei titoli è avvenuto con regolarità. Il rapporto fra quantità domandata ed offerta di titoli è stato costantemente superiore all'unità, registrando solo occasionalmente lievi riduzioni».

Ancora, alle pagine 12-14 del documento di Banca d'Italia del novembre 2011 (Rapporto – si badi bene – conosciuto e conoscibile da S&P's, elaborato da Banca d'Italia sulla scorta di dati aventi fonti autorevoli come FMI, Eurostat, BCE, Commissione europea), si indica la «visione» dell'Italia da parte delle principali organizzazioni internazionali (le stesse da cui S&P's

«avrebbe dovuto» attingere dati e informazioni) e si legge che (testualmente) «l'Italia è penalizzata dall'elevato debito pubblico e dalla bassa crescita [...] tuttavia presenta numerosi punti di forza (cfr. il riquadro: La sostenibilità dei conti pubblici) [...]. Secondo il Fondo Monetario Internazionale (FMI) nel prossimo biennio il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo continuerebbe a salire in tutti i principali paesi, con l'eccezione dell'Italia e della Germania [...]. Gli indicatori tradizionali di sostenibilità del debito pubblico segnalano inoltre per l'Italia una situazione relativamente favorevole. La Commissione europea, ad esempio, valuta che il miglioramento dell'avanzo primario necessario a stabilizzare il rapporto debito/Pil sarebbe pari a 2,3 punti percentuali di Pil per l'Italia, contro 6,4 per il complesso dell'area euro e 9,6 per il Regno Unito.

Un indicatore analogo calcolato dall'FMI conferma la posizione favorevole per l'Italia anche rispetto a Stati Uniti e Giappone [...].

L'analisi delle condizioni di un paese richiede, inoltre, la valutazione di fattori non specificatamente di finanza pubblica che includono, fra gli altri, l'esposizione debitoria del settore privato e la posizione netta verso l'estero.

In Italia il debito finanziario complessivo di famiglie ed imprese non finanziarie ammonta al 126% del PIL, contro il 168 dell'area euro, il 166 negli Stati Uniti e oltre il 200 % nel Regno Unito.

Per l'Italia la quota del debito pubblico detenuto da non residenti è pari al 42%, a fronte del 52 in media per l'area dell'euro. Una bassa quota di debito detenuto da operatori esteri è generalmente considerata positivamente nella valutazione del rischio sovrano, sia per una maggiore predisposizione degli investitori nazionali a mantenere l'esposizione nei confronti del proprio Paese, sia per un maggiore incentivo dei governi a onorare gli impegni presi con i creditori connazionali.

La posizione debitoria netta dell'Italia verso l'estero è pari al 24% del PIL, superiore alla media nell'area euro (13%), ma molto inferiore a quella di Portogallo (107), Grecia (96), Irlanda (91), Spagna (89)».

Operando, allora, un raffronto degli indicatori di sostenibilità finanziaria (espressi in percentuale del PIL) con riguardo all'Italia ed agli altri Paesi europei quali la Germania, la Francia, la Spagna, la Grecia, il Portogallo e l'Irlanda, nonché il Regno Unito, gli Stati Uniti ed il Giappone, rileviamo come la situazione economica dell'Italia sia praticamente sempre la migliore!

Il «disavanzo pubblico» dell'Italia, pari al 4,6% al 2010 (con previsione al 2,4% al 2012), è al di sotto della media dell'area euro (6,2%) ed è più basso di quelli di tutti gli altri Paesi sopra menzionati (ad eccezione della Germania che con il suo 4,3% si stacca dal nostro Paese di una incollatura).

L'«avanzo primario» dell'Italia, pari al -0,1% al 2010 (con previsione al 2,6% al 2012), è al di sopra della media dell'area euro ed è di gran lunga più alto di quello di tutti gli altri Paesi sopra menzionati.

Il debito pubblico dell'Italia al 2010, sicuramente alto e pari al 118,4% del PIL, pur essendo sopra la media dell'area euro (rappresentata dall'85,4%) cresce nelle previsioni di Banca d'Italia a ritmo inferiore rispetto a quello degli altri Paesi sopra indicati (fa meglio solo la Germania).

La quota di debito pubblico detenuta da non residenti nel 2011 (in percentuale del debito dell'Italia di circa 1.900 miliardi di euro) è pari al 42,4% del Pil (in nota si chiarisce che il dato è del 2010) mentre, più avanti nel medesimo Rapporto, a pagina 60 si parla – con riferimento al giugno 2011 – del 39,2% del Pil (dunque il trend è di una riduzione rispetto al 2010 della quota di debito pubblico «estero») e si dice testualmente che «nel giugno 2011 la consistenza del debito pubblico italiano ammontava a 1900 miliardi. La quota detenuta da non residenti pari al 39,2%, è relativamente contenuta nel confronto internazionale».

Dunque si tratta di una quota nettamente al di sotto della media dell'area euro (52,1), addirittura la più bassa tra tutti i Paesi sopra menzionati dell'area euro.

In ordine al debito privato di famiglie e imprese non finanziarie, l'Italia è messa meglio di tutti i Paesi sopra menzionati, dell'area euro e non.

Il debito delle famiglie a fine 2010 è del 45,0%, inferiore alla media dell'area euro che reca un 66,3%.

Sulla «Condizione finanziaria delle famiglie e delle imprese» si sostiene, a pagina 26 del documento in analisi, che «nel confronto internazionale la ricchezza totale netta delle famiglie italiane è particolarmente elevata [...] il valore delle attività finanziarie delle famiglie in rapporto al reddito disponibile è rimasto pressoché invariato e superiore a quello degli altri principali paesi dell'area dell'euro [...]. Il debito finanziario delle famiglie italiane in rapporto al reddito disponibile è cresciuto negli anni più recenti [...] nel confronto internazionale rimane basso».

A pagina 40, in ordine all'esposizione delle banche italiane al rischio sovrano nell'area dell'euro, si dice che «l'esposizione in crediti e titoli delle banche italiane verso Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna, ammontava a 36 miliardi, pari all'1,3% delle attività totali, un importo molto contenuto nel confronto internazionale».

A pagina 41 del Rapporto si rappresenta in tabella (Tavola 3.2) l'esposizione delle banche italiane verso non residenti e, segnatamente, verso residenti nei paesi dell'area dell'euro diversi dall'Italia (disaggregando il dato per settore di controparte, ossia indicando debito bancario nei confronti di settore pubblico, bancario, famiglie e imprese).

Dalla Tavola 3.3 (pag. 42) sull'esposizione consolidata delle banche italiane verso non residenti si rileva – con riferimento al 2011 – una esposizione totale delle banche italiane verso residenti e non residenti (debito lordo bancario) pari a 2.625,9 miliardi di euro ed una esposizione totale verso non residenti pari a 668,2 miliardi di euro: siamo a circa il 25% del debito bancario totale, dunque una quota assolutamente contenuta e non certamente «alta» come invece divulgato da Standard & Poor's ai mercati nel rapporto sul declassamento dell'Italia del 13 gennaio 2012!

Ancora in ordine all'ammontare del debito del settore bancario italiano ed alla sua ripartizione tra residenti e non residenti, a pagina 30 del Rapporto sulla sostenibilità finanziaria n. 3 del 3 aprile 2012 pubblicato da Banca d'Italia si dice che a fine febbraio 2012 la raccolta delle banche italiane era costituita per il 47,5% da depositi sull'interno, per il

25,3% da obbligazioni e per l'8,4% da passività nei confronti della BCE (figura 3.12).

La parte restante (poco meno del 20%) era rappresentata da passività sull'estero.

Infine, a pagina 60, è fondamentale il riquadro «I detentori di debito pubblico e di titoli di Stato italiani» dove si evidenzia che nel giugno 2011 la consistenza del debito pubblico italiano ammontava a 1.900 miliardi. La quota detenuta da non residenti, pari al 39,2% è relativamente contenuta nel confronto internazionale. All'interno del debito pubblico complessivo, i titoli di Stato rappresentano circa quattro quinti del totale. Tra i detentori residenti, le famiglie sono le prime, seguite dalle banche, dalle compagnie di assicurazione e dai fondi comuni».

Consultando, ora, i dati della tabella presente nel Rapporto sulla sostenibilità finanziaria n. 3 del 3 aprile 2012 pubblicato da Banca d'Italia (documento, anche questo, accessibile dal sito istituzionale on line di Banca d'Italia) si confermano – a distanza di cinque mesi – i dati positivi del precedente novembre 2011, addirittura con sensibili miglioramenti.

Tavola 1.1

Indicatori di sostenibilità finanziaria (in percentuale del PIL, ova non altrimenti specificato)										
	Disavanzo pubblico (1)			Avanzo primario (1)			Debito pubblico (1)			
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	
Italia	3,9	2,4	1,5	1,0	3,0	4,0	120,1	123,4	123,8	
Germania	1,0	0,8	0,6	1,6	1,0	1,3	81,2	78,9	77,4	
Francia	5,2	4,6	3,9	-2,6	-2,2	-1,5	85,8	89,0	90,8	
Spagna	8,5	6,0	5,7	-6,1	-3,6	-3,0	68,5	79,0	84,0	
Grecia	9,1	7,2	4,6	-2,2	-1,0	1,8	165,3	153,2	160,9	
Portogallo	4,2	4,5	3,0	-0,4	0,1	1,5	107,8	112,4	115,3	
Irlanda	13,1	8,5	7,4	-9,7	-4,4	-1,8	108,2	113,1	117,7	
Area euro	4,1	3,2	2,7	-1,1	-0,5	0,1	87,2	90,0	91,0	
Regno Unito	8,3	8,0	6,6	-5,1	-5,3	-4,0	85,7	88,4	91,4	
Stati Uniti	9,6	8,1	6,3	-7,3	-6,1	-4,4	102,9	106,6	110,2	
Giappone	10,1	10,0	8,7	-9,1	-8,9	-7,5	229,8	235,8	241,1	
	Caratteristiche del debito pubblico (2)			Indicatori di sostenibilità			Debito privato al 3° trim. 2011 (6)		Statistiche verso l'estero al 3° trim. 2011	
	Quota in scadenza più disavanzo nel 2012	Vita media residua dei titoli di Stato nel 2012 (anni)	Quota detenuta da non residenti nel 2011 (in percentuale del debito)	Indicatore S2 (3)	Indice di vulnerabilità (4)	Indicatore FMI (5)	Famiglie	Imprese non finanziarie	Saldo di conto corrente (7)	Posizione netta sull'estero (8)
Italia	28,7	6,9	43,7	2,3	0,41	3,4	45,4	82,0	-3,6	-23,3
Germania	8,9	6,3	51,6	5,0	0,18	2,3	60,2	69,8	6,0	35,6
Francia	18,2	7,0	59,0	5,5	0,32	6,6	56,0	105,8	-2,4	-11,1
Spagna	20,9	5,9	42,6	12,0	0,52	10,0	82,2	135,9	-3,8	-91,9
Grecia	....	10,4	58,4	....	0,60	10,7	61,2	66,4	-9,9	-92,2
Portogallo	26,7	5,6	50,6	....	0,61	8,1	92,8	154,3	-7,9	-102,7
Irlanda	15,3	6,4	59,1	15,2	0,48	12,2	119,6	168,8	0,6	-95,3
Area euro	....	....	....	6,4	....	....	65,8	102,0	-0,2	-13,1
Regno Unito	14,8	14,2	27,3	9,6	0,41	11,3	97,6	105,4	-2,3	-11,1
Stati Uniti	25,8	5,1	28,7	....	....	17,6	88,3	76,9	-3,1	-17,0
Giappone	59,1	5,9	6,6	....	....	18,9	66,7	99,8	2,6	52,5

Fonte: FMI, Eurostat, BCE, Commissione europea, Istat, conti finanziari e bilancio dei pagamenti nazionali.

(1) I dati a consuntivo 2011 per i paesi europei sono tratti da Eurostat, *Newsrelease avoindicators*, 23 aprile 2012. I dati a consuntivo 2011 per i paesi extra-europei e le previsioni 2012 e 2013 per tutti i paesi sono tratti da FMI, *Fiscal Monitor*, aprile 2012, al fine di garantire la confrontabilità internazionale. Le previsioni dell'FMI per l'Italia differiscono dalle stime ufficiali del Governo (cfr. il riquadro: *La dinamica del debito pubblico dell'Italia*). – (2) Dati tratti da FMI, *Fiscal Monitor*, aprile 2012. – (3) Aumento del rapporto avanzo primario/PIL (rispetto al valore del 2010) necessario, date le proiezioni demografiche e macroeconomiche, a soddisfare il vincolo di bilancio intertemporale delle Amministrazioni pubbliche; la stima tiene conto del livello del debito, delle prospettive di crescita dell'economia, dell'evoluzione dei tassi di interesse e del flusso degli avanzi primari futuri, su cui influisce la dinamica delle spese legate alla demografia. I dati sono tratti dalle valutazioni della Commissione europea sui programmi di stabilità e di convergenza presentati nel 2011, che riportano aggiornamenti dei valori presentati nel *Sustainability Report 2009*. – (4) Indice costruito sulla base di un ampio insieme di variabili fiscali e macrofinanziarie: un valore superiore a quello soglia (stimato, sulla base di episodi passati, pari a 0,51) segnala la possibilità di una crisi fiscale; stime provvisorie della Commissione europea, *Public finances in EMU 2011*. – (5) Aumento del rapporto avanzo primario/PIL che dovrebbe essere conseguito entro il 2020 (e mantenuto per un altro decennio) per portare il rapporto debito/PIL al 60 per cento entro il 2030. Il valore include l'aumento previsto delle spese in campo sanitario e pensionistico tra il 2011 e il 2030. – (6) Prestiti e titoli. Per l'Irlanda, dati al 2° trimestre 2011. – (7) Periodo dal 4° trimestre 2010 al 3° trimestre 2011. – (8) Per gli Stati Uniti, dati a fine 2010.

Ed invero, se raffrontiamo gli Indicatori di sostenibilità finanziaria (espressi in percentuale del PIL) con riguardo all'Italia ed agli altri Paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Grecia, Portogallo ed Irlanda, nonché a Regno Unito, Stati Uniti e Giappone), rileveremo come la situazione economica dell'Italia sia praticamente sempre la migliore!

Il «disavanzo pubblico» dell'Italia, pari al 3,9% al 2011 (risulta ulteriormente migliorato rispetto al 2010, quando – come emerge dalla precedente tabella – era al 4,6) è al di sotto della media dell'area euro (4,1) ed è più basso di quelli di tutti gli altri Paesi sopra menzionati (ad eccezione della Germania).

L'«avanzo primario» dell'Italia, pari all'1,0% al 2011 (risulta ulteriormente migliorato rispetto al 2010, quando – come emerge dalla precedente tabella – era a -0,1), è al di sopra della media dell'area euro (che reca un -1,1) ed è di gran lunga più alto di quello di tutti gli altri Paesi sopra menzionati, della zona euro e non.

Il debito pubblico dell'Italia al 2011 (ammontante a circa 1.900 miliardi di euro), sicuramente alto e pari al 120,1% del PIL, pur essendo sopra la media dell'area euro (87,2), cresce nelle previsioni di Banca d'Italia a ritmo inferiore rispetto a quello degli altri Paesi sopra indicati (fa meglio solo la Germania).

La quota di debito pubblico detenuta da non residenti nel 2011 (in percentuale del debito) dell'Italia, pari al 43,7% è – si badi bene – al di sotto della media dell'area euro (52,1) ed è la più bassa (la Spagna è al 42,6) tra tutti i Paesi sopra menzionati dell'area euro.

In ordine al debito privato di famiglie e imprese non finanziarie, l'Italia è messa meglio di tutti i Paesi sopra menzionati, dell'area euro e non.

Il debito delle famiglie a fine 2010 è del 45,4%, inferiore alla media dell'area euro che reca un 65,8.

Il debito delle imprese non finanziarie è dell'82,0%, inferiore alla media dell'area euro che reca un 102,0.

La posizione netta verso l'estero dell'Italia: su questo dato (e sui fattori distorsivi di esso) si è già parlato: l'Italia presenta una posizione netta passiva (-23,3%), maggiore della media dell'area euro (che reca un -13,1), ma nettamente inferiore a quella di Spagna, Grecia, Portogallo ed Irlanda.

In estrema sintesi, appare chiaro che quanto al debito pubblico dell'Italia nel giugno 2011, lo stesso era di circa 1.900 miliardi di euro con una quota di debito pubblico detenuta da creditori non residenti del 39,2% del PIL, al di sotto della media dell'area euro (52,1), addirittura la più bassa tra tutti i Paesi dell'area euro.

Ne consegue, alla luce dei dati ufficiali sopra richiamati (universalmente conosciuti e conoscibili), che nonostante il nostro debito pubblico fosse elevato, essendo la quota di debito pubblico italiana detenuta da creditori non residenti particolarmente «contenuta», essa risultava sostanzialmente in linea con i Paesi dell'area euro.

Quanto al debito bancario dell'Italia, dai menzionati Rapporti sulla stabilità finanziaria del novembre 2011 (ove a pagina 42 si indica un'esposizione totale delle banche italiane verso residenti e non residenti come

pari a 2.625,9 miliardi di euro ed una esposizione totale verso non residenti come pari a 668,2 miliardi di euro, ossia circa il 25% del totale) e del 3 aprile 2012 (ove alla fine di pagina 30 nel riquadro «La Raccolta sull'estero delle Banche Italiane» si indica che a fine del 2011 le passività estere lorde delle banche italiane ammontavano a 870 milioni di dollari, pari al 21% delle passività complessive) emerge un ammontare di debito bancario estero decisamente «basso» e certamente non definibile come «alto» (come, invece, falsamente dichiarato ai mercati finanziari da S&P's nel primo *research update* – R.U. sull'Italia in occasione del doppio *downgrading* del 13 gennaio 2012).

È, inoltre, appena il caso di evidenziare come nel Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2 del novembre 2011 sopra citato si legge (pagg. 19-20) una informazione assai rilevante per l'indagine di questa Commissione: che esiste un «legame fra i rating degli emittenti pubblici e privati: un declassamento dei titoli di Stato è infatti generalmente seguito dall'abbassamento del merito di credito degli altri prenditori nazionali (in particolare le banche), anche perché il rating sovrano rappresenta di norma un tetto per le valutazioni assegnate dalle agenzie ai debitori privati. Tra il novembre 2009 e oggi, i sette paesi avanzati che hanno subito un declassamento del rating sovrano hanno anche registrato in media, entro i tre mesi successivi, una riduzione del merito di credito di circa il 40% degli intermediari (oltre il 60% nei paesi che hanno subito molteplici declassamenti). Una riduzione del rating accresce il costo della raccolta bancaria».

Ma andiamo avanti.

A riscontrare ulteriormente l'inconsistenza dell'informazione finanziaria «negativa» sull'Italia culminata in quel declassamento del 13 gennaio 2012 (che diede ulteriore forza all'ondata speculativa contro il nostro Paese) ed a riferire della assoluta stabilità e robustezza del sistema bancario italiano è stato l'ex governatore della Banca d'Italia, nonché attuale presidente della Banca centrale europea dottor Mario Draghi che, sentito dal pubblico ministero di Trani in fase di indagini (sommarie informazioni acquisite al fascicolo dibattimentale sull'accordo delle parti), dichiarava testualmente:

«Il Sistema bancario italiano è robusto; il deficit di parte corrente è basso; il risparmio è alto, il debito complessivo di famiglia-imprese e Stato è basso rispetto ad altri Paesi, il debito netto nei confronti dell'estero è basso e tutto ciò rende il caso dell'Italia diverso da quello di altri Paesi [...]. Le banche italiane in ogni caso sono in grado di fronteggiare eventuali tensioni anche di notevole entità [...]».

Con riguardo, quindi, al tema dell'affidabilità delle valutazioni espresse dalle agenzie di *rating*, il governatore Draghi affermava (pagg. 14-15): «la reputazione delle Agenzie di rating è stata, diciamo, completamente screditata dall'esperienza del 2007-2008 e qui potremmo parlare per tanto tempo, anche perché questa è una delle cose che, come Presidente del Financial Stability Board, abbiamo affrontato fin dall'inizio e una delle indicazioni del financial Stability Board è trovare il modo per cui sia gli investitori e sia i regolatori potranno fare a meno o comunque

potranno avere meno bisogno delle agenzie di rating e dei loro giudizi [...] la gente continua a usare questi rating perché non ha niente di meglio, purtroppo sono altamente carenti, quindi bisogna trovare un sistema per farne a meno o farne meno uso».

#### 4.5 Perché tutti quei rating negativi nei confronti dell'Italia?

Con questo cruciale interrogativo si giunge, infine, al cosiddetto movente delle condotte costitutive della manipolazione «informativa» del mercato ipotizzata nel processo di Trani: un movente che il PM ha, invero, tracciato in un'articolata e solida requisitoria scritta, estremamente interessante.

Osserva, su detto specifico punto, il PM (nella menzionata requisitoria, agevolmente rinvenibile e consultabile da fonti aperte) come nel corso della deposizione della dottoressa Maria Cannata fosse emerso un non trascurabile dato di fatto: quello di un rapporto contrattuale di fornitura onerosa del servizio di *rating* all'emittente sovrano Repubblica italiana instauratosi con l'agenzia Standard & Poor's nel lontano 1993 e protrattosi per circa diciassette anni fino alla fine dell'anno 2010, allorquando – a seguito di una serie di interlocuzioni critiche tra le parti – quel rapporto si interrompeva e l'Italia affidava il servizio all'altra agenzia di *rating* Fitch.

Ebbene, è un «fatto» che, una volta conclusosi (a fine 2010!) il rapporto contrattuale pluriennale (ben diciassette anni consecutivi) tra l'Italia e l'agenzia di rating S&P's, quest'ultima prese ad elaborare e divulgare nell'anno immediatamente successivo (ossia nel 2011) un'impressionante sequenza di *rating* negativi «non sollecitati» (*unsolicited*) nei confronti del proprio ex cliente Repubblica italiana con una ipercriticità (per dirla con le parole della dottoressa Cannata) di intensità crescente (*rating* negativi oggetto del presente processo) mai fino a quel momento registrata: eppure i cosiddetti fondamentali economici dell'Italia non erano affatto peggiorati nel 2011, tutt'altro!

Basta, sul punto, esaminare e confrontare i dati di Banca d'Italia contenuti nel Rapporto sulla stabilità finanziaria che documentano come nel 2011 migliora rispetto al 2010 una serie di dati: fra questi, l'ammontare delle quote di debito pubblico e bancario detenuta da creditori non residenti (ridottesi nel 2011 rispetto al 2010)!

Per una risposta (al cruciale interrogativo sopra rimarcato) di respiro «macroeconomico», il PM rimanda a quanto sostenuto da fior di accademici e docenti di economia (Manghetti, Quadrio Curzio), oltre che da banchieri di lungo corso (Vitale) capaci di fornire – da un osservatorio di particolare competenza ed esperienza – un'ulteriore valida chiave di lettura di «logiche e strategie di geopolitica monetaria» che potevano ispirare quelle ripetute «bocciature» dell'Italia e dei Paesi dell'eurozona da parte dell'agenzia di *rating* americana S&P's.

In questo senso e funzionalmente a questo obiettivo, l'agenzia di *rating* americana Standard & Poor's avrebbe fatto in modo di indebolire l'immagine ed il prestigio/affidabilità creditizia dei Paesi periferici dell'eurozona, attraverso *rating* negativi idonei a fuorviare illecitamente i grandi investitori istituzionali internazionali, inducendoli a non affidare i loro capitali ad emittenti sovrani dell'eurozona, prediligendo l'area del dollaro.

Trattasi – chiarisce il PM in requisitoria – di un illecito movente di geo-politica monetaria che si profila assai probabile, sebbene resti processualmente sullo sfondo dell'intera vicenda; un movente che consente di dare senso e pregnanza a quanto dichiarato in modo assai puntuale in sede testimoniale dalla dirigente del Debito pubblico dottoressa Cannata che ha riferito della sua ripetuta e costante percezione di un autentico «pregiudizio» di S&P's nei confronti dell'Italia: tutto, dunque, si tiene!

Giova qui, pertanto, richiamare le «tesi» sostenute dai summenzionati accademici e banchieri negli articoli di stampa pubblicati all'indomani della notizia del doppio *downgrade* decretato da S&P's (articoli acquisiti all'incanto processuale del tribunale di Trani e richiamati nella requisitoria scritta del PM).

Nell'intervista del 14 gennaio 2012 a «Il Mattino» a firma di Alessandra Chello il professor Quadrio Curzio, professore emerito di economia politica all'Università Cattolica di Milano, già rappresentante degli economisti italiani al CNR (Consiglio nazionale delle ricerche) dichiara, a proposito della raffica di *downgrade* dei Paesi dell'eurozona: «bisogna creare subito un organismo che sia al di sopra delle parti e totalmente accreditato nella sua indipendenza di giudizio. Pazzesco davvero pensare di trovarci davanti ad un declassamento collettivo dell'intera Unione economica e monetaria; nei portafogli previdenziali si prescrive che i titoli detenuti debbano avere determinati rating: è questo un vincolo molto pericoloso. Perché se il rating scende il fondo è costretto rapidamente a liberarsi di questi titoli per una sorta di meccanismo di espulsione automatico dal portafoglio proprio come prescrive l'assetto delle norme che ne regolano il meccanismo».

Alla domanda della giornalista se quel declassamento in massa fosse un «nuovo attacco al cuore dell'euro», il professore risponde:

«Certo. Ecco perché la valuta europea ha bisogno di essere difesa con altri strumenti oltre quelli messi a disposizione dalla Banca Centrale. Da anni sostengo che la via migliore resta quella degli Eurobond».

Sulla stessa linea del professor Quadrio Curzio, il professor Giovanni Manghetti il 14 gennaio 2012 sull'«Avvenire» nell'articolo a firma di Diego Motta che, a proposito del declassamento del 13 gennaio 2012 dei nove Paesi dell'eurozona da parte di S&P's, titola «Dietro queste bocciature ci sono interessi americani».

Il professor Manghetti, docente universitario presso la Luiss Guido Carli e già presidente dell'ISVAP (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo) dichiara che «la nuova bocciatura di S&P's ai Paesi della Zona euro è come un segno dei tempi, il simbolo di un attacco inedito a tutto il vecchio continente [...]. Dietro a S&P's ci sono gli interessi americani che rischiano di inquinare sempre più l'autonomia delle società di valutazione internazionali. E gli Stati Uniti non sono certo spettatori disinteressati di quanto sta accadendo in Europa. Il 2012 sarà un anno elettorale negli USA e non si sa fino a quando la loro opinione pubblica potrà accettare un dollaro così debole nei confronti della moneta unica...Con le mosse delle Agenzie di rating si finisce per minare ulteriormente la stabilità dei mercati e questa debolezza si ripercuoterà su Stati come il nostro».

Quindi, la lettura fornita dal banchiere d'affari dottor Guido Roberto Vitale il 15 gennaio 2012 sul «Corriere della Sera» nell'articolo a firma di Fabrizio Massaro che a proposito del declassamento del 13 gennaio 2012 dei nove Paesi dell'eurozona da parte di S&P's titola: «L'obiettivo nascosto è indebolire l'Europa. L'America non vuole una valuta concorrente».

Vitale afferma che «L'Italia sta facendo uno sforzo enorme per rimettere in sesto i conti, Germania e Francia cominciano a riconoscerci il merito dei sacrifici, il mercato pure; e le agenzie improvvisamente ci sparano addosso. Credo che non sia solo frutto di una rigorosa coscienza professionale ma sia anche ispirato da certi ambienti americani, conservatori in politica estera e interna, che continuano ad avere una concezione imperiale degli USA e che malvolentieri – ma secondo me in maniera molto miope – vedono la nascita di una moneta forte in Europa.

Alla domanda se le agenzie sono eterodirette e se c'è un complotto ed a che scopo, risponde affermativamente rilevando che lo scopo è quello di «Evitare che l'Europa prenda forma politica oltre che economica e che ci sia una moneta di riserva nel mondo diversa dal dollaro [...] in realtà l'Europa dovrebbe accelerare l'unificazione politica, economica, fiscale e finanziaria, avere una Banca centrale prestatrice di ultima istanza e creare una agenzia di rating per valutare aziende e istituzioni nei quali vuole investire».

In definitiva, dalle dichiarazioni dei due docenti universitari di economia, professori Manghetti e Quadrio Curzio, oltre che da quelle dell'esperto banchiere d'affari Vitale, emerge – in relazione a quella raffica di declassamenti decretata da S&P's con doppio *downgrade* dell'Italia (declassamenti incomprensibili persino per gli alti funzionari europei Barnier e Rehn) – un'analisi ragionevolmente condivisibile in ordine alle motivazioni di quella raffica di declassamenti decretati dall'agenzia americana nei confronti di mezza Europa in data 13 gennaio 2012: un «ATTACCO» alla moneta unica europea come sistema monetario per deprimerla ed evitare che la stessa si apprezzasse troppo sul dollaro contendendogli il ruolo di valuta di riserva mondiale.

Ed allora, deve prendersi atto di come il processo di Trani racconti una storia assolutamente inedita ed inquietante: una storia che coraggiosamente ricostruisce le fasi drammatiche di un'opera di continuo discredito dell'immagine e del prestigio del nostro Paese contenuto nelle valutazioni dell'agenzia di *rating* americana Standard & Poor's che, nel secondo semestre del 2011, decretando e divulgando una serie di valutazioni al ribasso di intensità progressivamente crescente nei confronti dell'Italia, innescò ed aggravò sui mercati finanziari internazionali fortissime tensioni sul debito sovrano che fecero vacillare pericolosamente il sistema economico-finanziario del nostro Paese, contribuendo ad alimentare una feroce speculazione internazionale che di fatto sortì l'effetto di sovvertire gli equilibri politici e le dinamiche democratiche di uno Stato sovrano quale la nostra Repubblica.

Peraltro, mentre l'agenzia di *rating* S&P's declassava ingiustificatamente l'Italia minandone alle fondamenta prestigio ed affidabilità sui mercati finanziari di tutto il mondo, la nostra CONSOB – suprema autorità di vigilanza del Paese – tentava di reagire a quella raffica di bocciature facendo aperta denuncia ad organismi sovranazionali di un'ipotesi di manipolazione di mercato «informativa» in danno del nostro Paese; una denuncia caduta nel vuoto, non dissimilmente dalla richiesta di assistenza internazionale diretta dalla stessa CONSOB alla sua omologa, la britannica Financial Services Authority (FSA), ma evasa solo parzialmente.

Alla luce del processo di Trani sembra, dunque, indispensabile ed indifferibile una più efficace regolamentazione dell'attività delle agenzie di *rating* a tutela dell'integrità e della trasparenza di quei mercati finanziari che, ormai, costituiscono il crocevia dei destini politici dei Paesi.

Non si tratta di limitare la libertà di pensiero, di valutazione e/o di opinione da parte delle agenzie di *rating* o di chiunque altro, ma di sancire e garantire il primato del diritto e del rispetto delle regole, a tutte le latitudini: regole che – al di là dalla valenza penale delle condotte dei singoli – risultano sistematicamente violate e calpestate con danno grave per gli equilibri economico-finanziari del nostro Paese.

## CAPITOLO 5 – BANCA POPOLARE DI VICENZA (BPV) E VENETO BANCA

### 5.1 Banche venete: il quadro generale

Giova operare un'indispensabile considerazione di metodo.

Posto che con riguardo alle banche venete, così come con riguardo a tutti gli altri istituti di credito di cui questa Commissione di inchiesta si è occupata, sono in corso indagini e processi penali innanzi all'autorità giudiziaria, deve rilevarsi come non sia in questa sede consentito (né paia opportuno) esprimere e/o anticipare giudizi (più o meno espliciti) di «con-

danna» sull'operato dei soggetti ivi a vario titolo coinvolti, al pari che sull'operato delle autorità titolari di funzioni ispettive e di vigilanza.

È, infatti, questa la sede per svolgere analisi puntuali, ampie e schiette funzionali unicamente ad informare il Parlamento sui «fatti» oggetto di «inchiesta» (nel rispetto delle competenze e delle prerogative della magistratura), in vista di valutazioni politiche e proposte di interventi legislativi «migliorativi» del sistema bancario e finanziario.

Il quadro generale della «crisi» delle banche venete, sintetizzato nella relazione della Banca d'Italia consegnata alla Commissione, individua nelle forti carenze della *governance* di entrambi gli istituti la cornice negativa di tre principali criticità:

- 1) il prezzo delle azioni;
- 2) le operazioni «bacciate»;
- 3) le modalità di erogazione del credito.

Come hanno accertato le ispezioni di Banca d'Italia e CONSOB, parlare di semplici carenze della *governance* sembrerebbe un eufemismo: a prescindere da quanto verrà accertato in sede giudiziaria (dove sono imputati i vertici della Banca popolare di Vicenza e di Veneto Banca), è risultato *per tabulas* come entrambe le situazioni prese in esame siano state caratterizzate da modelli gestionali inefficienti, incapaci di autoriformarsi, incuranti del rispetto delle norme vigenti e privi di scrupoli di fronte al continuo ricorso alle risorse rese disponibili dai soci e dalla clientela al fine di procrastinare il più a lungo possibile un'agonia innescata dalla crisi a partire dal 2011.

In un preliminare approccio valutativo della situazione delle banche venete è emersa, soprattutto negli ultimi anni pre-crisi, una differente politica di gestione degli aumenti di capitale tra le due banche.

Nel caso di Banca popolare di Vicenza, gli aumenti di capitale sono stati effettuati con l'importante coinvolgimento di fondi specializzati nell'attività di collocamento delle azioni presso i piccoli investitori.

Questa pratica, invece, non si è rinvenuta presso Veneto Banca e ciò spiega anche il perché delle differenti dinamiche di aumento del numero degli azionisti nelle due banche: numero cresciuto considerevolmente in Banca popolare di Vicenza, non altrettanto in Veneto Banca.

Ancor di più, tuttavia, questa pratica spiega il perché della assai più ingente mole di cosiddette «azioni bacciate» riscontrabile presso Banca popolare di Vicenza rispetto a Veneto Banca.

E, da questo punto di vista, anche dalla lettura della documentazione depositata in Commissione, salta all'occhio come il fenomeno delle «azioni bacciate», nonostante fosse di assai più agevole e immediata rilevazione nel caso di Banca popolare di Vicenza, non solo e non tanto per l'aspetto quantitativo, bensì piuttosto proprio per la genesi qualitativa delle stesse nelle operazioni di collocamento tramite i fondi specializzati, entri nei radar della vigilanza di Banca d'Italia soltanto dopo che questo tipo di

contestazioni vengono mosse a Veneto Banca per importi significativamente inferiori.

La Commissione ha rilevato, invero, un certo strabismo nell'azione di vigilanza di Banca d'Italia, tra il caso di Banca popolare di Vicenza e quello di Veneto Banca.

Ed invero, sebbene nel caso di Banca popolare di Vicenza la vigilanza di Banca d'Italia fosse a conoscenza già da molti anni (addirittura dal 2001) della inadeguatezza dei criteri di calcolo del valore delle azioni della banca (al cui prezzo venivano poi offerte in sottoscrizione pubblica in occasione degli aumenti di capitale), le iniziative nei confronti degli organi apicali della banca sono state sempre particolarmente misurate fino al 2015.

Nel caso di Veneto Banca, invece, già a fine 2013 la vigilanza di Banca d'Italia si attivava, oltre che con i consueti poteri sanzionatori, anche con una richiesta scritta estremamente stringente, volta a chiedere l'azzeramento del consiglio di amministrazione e la fusione con altro istituto di adeguato *standing*.

Durante i lavori della Commissione è via via emerso come la mano ferma usata dalla Vigilanza nei confronti di Veneto Banca sia stata ben maggiore di quella usata negli anni precedenti verso Banca popolare di Vicenza.

La Commissione deve, comunque, prendere atto di un ritardo di Banca d'Italia nel comprendere quelle debolezze strutturali della Banca popolare di Vicenza che nulla avevano di diverso nei fattori di criticità comuni a tutte le altre banche popolari in crisi: bassa redditività, pessima gestione del credito, *management* opaco e prezzo delle azioni scollegato da indicatori oggettivi ricorrevano tanto nella banca di Zonin quanto in Veneto Banca; così come, da un certo momento in poi, entrambe le banche fecero ricorso ad crediti «baciati», ben guardandosi dal sottrarli al conteggio del patrimonio di vigilanza.

Dalla documentazione esaminata, in definitiva, non si apprezza come particolarmente adeguata e tempestiva l'azione della vigilanza di Banca d'Italia, forse troppo lenta nei confronti dei vertici di Banca popolare di Vicenza fino al 2015 (a situazione ormai compromessa) e forse troppo rigida nei confronti dei vertici di Veneto Banca (con una richiesta paracommissariale di azzeramento dei vertici stessi a fine 2013, quando la situazione non era poi così compromessa).

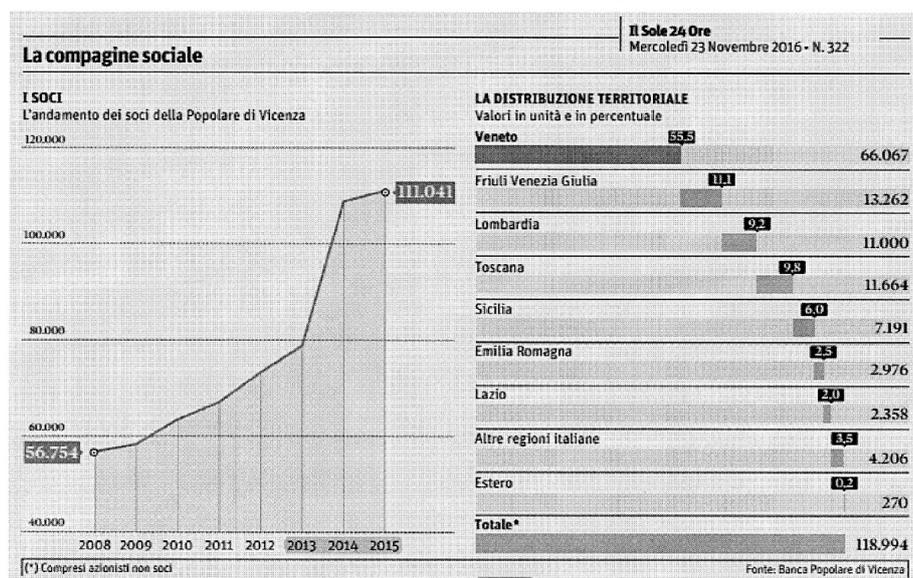
Questo oggettivo «strabismo» appare, poi, ancora più problematico in considerazione del riscontrato fenomeno (in Banca popolare di Vicenza) delle cosiddette «porte girevoli», per tale intendendosi l'ingresso – tra i dirigenti e i consulenti di Banca popolare di Vicenza – di numerosi esponenti provenienti dalle fila di istituzioni che svolgevano o potevano svolgere sulla banca funzioni di controllo a vario titolo, quali Banca d'Italia e non solo.

Il quadro complessivo è, dunque, quello di una crisi delle due banche venete senza dubbio alcuno determinato dal *mix* venefico della crisi finanziaria globale e di politiche manageriali inadeguate e disinvolute, rispetto

alle esigenze di buona amministrazione in un contesto di mercato sempre più difficile; il tutto accompagnato da una azione di vigilanza di Banca d'Italia e CONSOB non particolarmente performante, sia per la carente capacità di dialogo e raccordo delle due autorità, sia per lo strabismo mostrato nelle iniziative di vigilanza intraprese nei confronti dei due istituti in crisi.

Il dato certo è che anche in conseguenza di una non brillante *performance* delle autorità di vigilanza, è stato per anni reso possibile che le quotazioni delle azioni della Banca popolare di Vicenza e di Veneto Banca fossero al di sopra del loro valore reale.

In particolare, la Banca popolare di Vicenza riesce a coinvolgere migliaia di risparmiatori nelle proprie attività di collocamento soprattutto negli ultimi anni che precedono la crisi finale, come dimostra il seguente grafico (fonte «Il sole 24 ore»):



In pratica tra la fine del 2012 e il 2015 i soci (e/o azionisti) aumentano vertiginosamente, passando da 80.000 a 111.000; ancor più importante è notare come, tra il 2008 e il 2009, anni in cui le ispezioni della Banca d'Italia portano alla luce l'inaffidabilità dei criteri di definizione del prezzo delle azioni di BpV, i soci fossero soltanto 56.754, cioè la metà di quelli del 2015.

Altro quadro esemplificativo è il seguente in tabella:



Dalla lettura di queste tabelle sorgono una serie di questioni.

In particolare, così come è certamente un dovere di ufficio per la CONSOB inserire nei prospetti tutte le informazioni di carattere finanziario e/o patrimoniale utili ad integrare le note fornite dalle banche che emettono titoli di debito o di capitale (articolo 94 del TUF, il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo n.58 del 1998), è altrettanto doveroso per la Banca centrale fornire a CONSOB, ai sensi dell'articolo 4 del TUF tutti gli elementi utili per garantire una corretta informazione agli investitori.

Tale articolo 4 del TUF sancisce, infatti, il dovere per Banca d'Italia di agevolare le funzioni di CONSOB attraverso uno scambio di informazioni nel quale non è possibile opporre il segreto di ufficio; del pari la CONSOB è obbligata a comportarsi allo stesso modo.

Data la rilevanza e la delicatezza dello scenario che ha determinato un insoddisfacente livello di comunicazione tra gli organi di vigilanza, la relazione finale non può non dettagliare, se pure in sintesi, gli aspetti salienti delle audizioni testimoniali che hanno portato alla luce una serie di inefficienze del sistema.

### 5.2 Il caso della Banca popolare di Vicenza: le audizioni di Apponi e Barbagallo

Nel corso delle audizioni sulle attività degli organi di vigilanza nel contesto della crisi delle banche venete, sono emerse contraddizioni tra quanto sostenuto dal dottor Apponi, direttore della CONSOB, rispetto alla ricostruzione dei fatti proposta dal dottor Barbagallo, responsabile della vigilanza presso la Banca d'Italia.

In particolare, mentre il primo ha dichiarato di non aver mai ricevuto fino al 2014 alcun tipo di segnalazione dalla Banca centrale relativa ad una non corretta valutazione del prezzo delle azioni da parte della Banca popolare di Vicenza, il secondo ha invece definito soddisfacente il rapporto di collaborazione ed il flusso di notizie tra Banca d'Italia e CONSOB.

Tale discrasia ha reso necessaria una nuova audizione dei due dirigenti nel corso della quale il dottor Apponi ha ribadito quanto in precedenza dichiarato, mentre il dottor Barbagallo ha così precisato su domanda postagli da un Commissario:

«Augello – La mia prima domanda è questa. A lei è familiare questa formula che dice: "a tal riguardo, si chiede a codesto istituto, nell'ambito dell'articolo 4 del Testo unico, di voler fornire, con la consueta cortesia e sollecitudine, ogni elemento che venga considerato utile di fini dell'istruttoria della scrivente divisione, e segnalare eventuali profili di criticità con riferimento all'operazione in esame"?.

Le è familiare perché compare in tutti i documenti che CONSOB invia ogni volta che c'è un aumento di capitale o viene emessa una obbligazione. Lei mi conferma che è arrivata da parte di CONSOB a Banca d'Italia, tutte le volte che si sono fatte queste operazioni, questa richiesta?

Barbagallo – Questa formula è utilizzata con riferimento ai titoli di capitale perché, come dicevo prima, i titoli di capitale, cioè gli aumenti di capitale, non sono normati da protocollo. Quindi si fa riferimento ad un obbligo di collaborazione generale. Spiego la differenza. Se in un protocollo ci sono anche dei dettagli, l'informazione può essere strutturata in un determinato modo. Se, invece, l'obbligo di collaborazione è più ampio, l'informazione può essere meno strutturata. Non di meno, ovviamente, c'è un obbligo di collaborazione. Questa è la formula che viene utilizzata, in riferimento all'articolo 4, per i titoli di capitale. Per quanto riguarda, invece, i titoli di debito, si fa riferimento al protocollo del 2012».

La testimonianza di Barbagallo conferma quindi che Banca d'Italia aveva un preciso obbligo di fornire informazioni ogni qual volta gli fossero state richieste da CONSOB in occasione di aumenti di capitale o di emissioni di obbligazioni convertibili in azioni, ovvero per quelle operazioni iscrivibili sotto la rubrica «titoli di capitale».

È agevole anche definire quale tipo di informazione Banca d'Italia avrebbe, in queste circostanze, l'obbligo di riferire a CONSOB: intanto tutte quelle riferibili alle competenze proprie di CONSOB e, più nel dettaglio, quelle necessarie a CONSOB per applicare l'articolo 94 del TUF che obbliga l'organo di vigilanza a pubblicare nei prospetti informativi tutte le informazioni utili ai risparmiatori, siano esse di natura finanziaria o patrimoniale, per valutare l'offerta della banca interessata al collocamento dei titoli.

### 5.3 Le ispezioni di Banca d'Italia presso BpV nel biennio 2008-2009

Prima di valutare le ulteriori dichiarazioni del dottor Barbagallo, dobbiamo riferirci all'attività ispettiva svolta da Banca d'Italia presso la Banca popolare di Vicenza tra il 2008 e il 2009.

Già nel 2008 gli ispettori presentano una relazione sfavorevole per l'istituto veneto, mettendone in rilievo contraddizioni e fragilità.

In particolare, accusano il dottor Zonin di esercitare un ruolo di *dominus* in assenza di un vaglio critico da parte del collegio sindacale e registrano come l'impulso all'espansione degli impieghi, finanziati con il crescente ricorso alle emissioni EMPM e all'indebitamento sull'interbancario, ha generato una notevole esposizione al rischio di liquidità che, enfatizzato dalle tensioni sui mercati, è sfociata a fine 2007 in difficoltà di approvvigionamento amplificate dai cospicui investimenti in titoli, rivelatisi in larga parte illiquidi.

Ma è soprattutto sul valore delle azioni che gli ispettori cominciano ad appuntare la loro attenzione e per questo scrivono: le modalità di determinazione del prezzo delle azioni, svincolate da rigorosi collegamenti con le modeste *performance* reddituali, hanno assicurato ampie adesioni ai frequenti aumenti di capitale, consentendo di sostenere la rapida crescita del gruppo.

Con la seconda ispezione che si conclude il 7 agosto del 2009 Banca d'Italia, pur rilevando un lieve miglioramento della situazione determinato dal nuovo piano industriale e dal riassetto del *management*, registra un peggioramento complessivo sul versante della corretta fissazione del valore delle azioni.

Da questo punto di vista il testo del verbale non lascia alcun dubbio:

1. La strategia di consolidamento tracciata nel piano industriale non ha ancora sortito effetti sulla *performance* del gruppo, anche a motivo della difficile situazione congiunturale.

2. Ne è conseguito uno scadimento del portafoglio che, unitamente ad un margine primario divenuto appena sufficiente a coprire i costi operativi, ha comportato – già nel 2008 – l'azzeramento della capacità di reddito.

3. Alla ridotta profittabilità non fa riscontro un coerente andamento del prezzo dell'azione, fissato per l'esercizio corrente – nonostante il parere contrario del collegio sindacale – su livelli che, unitamente al dividendo, perpetuano un disallineamento tra rendimento implicito del titolo e redditività caratteristica di impresa. In materia, oggetto di ripetuti richiami della vigilanza permane la necessità di individuare un metodo di determinazione del prezzo atto a garantire continuità valutativa.

4. I vincoli reddituali ostacolano la ricomposizione delle fonti di finanziamento, gravano gli investimenti per incrementare l'attitudine distributiva della rete, si riflettono sulle politiche di accantonamento con potenziali impatti patrimoniali. Sotto tale ultimo profilo, il permanere di un *gap* positivo fra rendimento implicito dell'azione e redditività caratteristica di

impresa postula un ripensamento dei criteri di calcolo del prezzo del titolo, con possibili conseguenze sul flusso, già marcato, di riacquisto di azioni proprie e prevedibile mancata conversione del subordinato esercitabile nel 2010.

È in particolare riguardo ai contenuti di queste ispezioni e del tema del valore delle azioni di BpV che il dottor Apponi ha sostenuto di non aver ricevuto alcuna informazione da Banca d'Italia.

#### *5.4 Le ulteriori dichiarazioni di Barbagallo*

Risultando evidente come gli stralci dei verbali sopra citati contengano informazioni di estremo rilievo per le competenze CONSOB, si giunge al punto decisivo dell'audizione testimoniale.

Il 2 ottobre del 2009, infatti, la CONSOB invia una richiesta, ai sensi dell'articolo 4 del TUF a Banca d'Italia, richiedendo informazioni in vista dell'imminente collocamento della «Tredicesima emissione subordinato convertibile, di 250.259.280 euro» da parte della Banca popolare di Vicenza.

Trattandosi di un'obbligazione convertibile, secondo quanto dichiarato dallo stesso Barbagallo, la collaborazione di Banca d'Italia sarebbe un atto d'ufficio dovuto, in base alle vigenti disposizioni di legge.

In particolare, è importante sottolineare come gli analisti di Banca d'Italia abbiano ritenuto, al termine dell'ispezione del 2009, quantomeno dubbia la convertibilità nel 2010 delle obbligazioni emesse nel 2007, informazione connessa alla riproposizione della medesima obbligazione in una nuova offerta della Banca popolare di Vicenza.

Tuttavia nell'audizione testimoniale il dottor Barbagallo non fa menzione di una risposta alla richiesta di collaborazione CONSOB del 2 ottobre 2009.

Questo il passaggio testuale del dirigente di Banca d'Italia:

«Barbagallo – Vorrei essere un po' preciso su questo. Stiamo parlando di aumenti di capitale. Noi ovviamente abbiamo cercato di ricostruire tutti gli aumenti di capitale che sulle due banche ci sono state in tutti gli anni. A noi risultano – ma è chiaro che la ricerca non è semplice, se si va fino al 2001 – ma per quanto riguarda la Banca Popolare di Vicenza, a noi risultano gli aumenti di capitale del 2013 e del 2014 (il primo credo intorno ai 500 milioni, il secondo credo di 700 milioni, più un'altra parte dedicata alla ricerca di soci). Per quanto riguarda Veneto Banca, c'è un aumento di capitale nel 2014, prima credo che risaliamo nel tempo (per Banca Popolare di Vicenza il 2007). Quindi, almeno per quello che abbiamo potuto ricostruire guardando i bilanci, le nostre carte e così via, non ci sono aumenti di capitale, ma è evidente che possiamo sbagliarci e magari qualcosa più di questo c'è.

Con riferimento a questi aumenti di capitale quello che abbiamo detto è ciò che sapevamo nel momento in cui c'è stata posta la domanda».

Ancor più significativo risulta un altro passaggio della deposizione di Barbagallo, in risposta ad una domanda del commissario Sibilia, in cui si riferisce alle ispezioni del 2008-2009, spiegando perché, a suo avviso non fosse stata fornita nessuna informazione sul prezzo delle azioni a CONSOB:

«Sibilia – Semplicemente l'organo era il Direttorio di Banca d'Italia che comunica a CONSOB, il 5 maggio 2009, con missiva con protocollo n. 9045842. All'interno di questa comunicazione fatta a CONSOB, ci sono delle cose ma non viene riportata la questione relativa ai criteri e obiettivi del valore delle azioni di Banca Popolare di Vicenza. Come mai Banca d'Italia comunica delle difficoltà su Banca Popolare di Vicenza...

Presidente – E omette questo aspetto?

Barbagallo – Io credo si riferisca all'invio degli approfondimenti fatti da Banca d'Italia sul tema dei derivati *over the counter*. Riguardo al mancato invio della parte relativa al prezzo, credo di aver già risposto perché stiamo parlando dell'ispezione, a questo punto, del 2008 o anche di quella del 2009, in cui, come ho detto – faccio una mia interpretazione – ritengo che, essendo problemi procedurali, si riteneva che Banca d'Italia fosse competente e in grado di sbrigarsela da sola nel chiudere la vicenda, come poi è stata chiusa, con la formalizzazione e la nomina di un esperto terzo indipendente».

Ancora una volta Barbagallo lascia intendere che non ci sia mai stata una comunicazione ai sensi dell'articolo 4 del TUF tra Banca d'Italia e CONSOB dopo l'ispezione del 2009; dichiara, inoltre, che la questione del prezzo sarebbe stata risolta da Banca d'Italia imponendo la nomina di un valutatore indipendente da parte di BpV: per quanto riguarda il prezzo le azioni di Zonin non scenderanno mai al di sotto del prezzo di 62,5, fino alla catastrofe finale.

Il valutatore indipendente a cui Barbagallo fa riferimento servirà a ben poco e comunque verrà nominato nel 2011, cioè due anni dopo la lettera con cui CONSOB aveva chiesto informazioni a Banca d'Italia.

Il 10 novembre, cioè il giorno dopo l'audizione, l'agenzia Ansa diffonde il seguente comunicato:

«La mancata comunicazione alla CONSOB dei problemi rilevati nel 2008 sul meccanismo per calcolare il prezzo delle azioni della Popolare di Vicenza fu dovuta a diversi fattori, fra cui la mancanza di un protocollo con l'autorità di controllo dei mercati, un prezzo dei titoli che all'epoca era in linea con il mercato e, in particolare, un ordinamento che conferiva a Banca d'Italia la facoltà di risolvere i problemi, come poi avvenne dopo una ulteriore ispezione e una serie di lettere all'istituto di credito veneto. È quanto dichiarano fonti di Banca d'Italia. Inoltre il tema, sottolineano le stesse fonti, era di dominio pubblico e della stampa oltre che oggetto di un esposto Adusbef».

Il 14 novembre «Il Messaggero», «La Stampa» e il «Corriere della Sera» decidono di approfondire con altrettanti articoli le ragioni della

mancata risposta di Banca d'Italia alla lettera del 2 ottobre 2009 di CONSOB.

A sorpresa giunge, alle ore 11,04, una *email* di tale Paola Ansuini, presumibilmente una dirigente responsabile delle relazioni esterne della Banca d'Italia (Paola.Ansuini@bancaditalia.it), alla cronista de «Il Messaggero» che aveva firmato il pezzo, nella quale si legge testualmente:

«La vigilanza della Banca d'Italia ha risposto sia alla lettera della CONSOB del 12 marzo 2007, sia a quella del 2 ottobre 2009. Entrambe le richieste sono state evase, come di consueto, a pochi giorni da quando sono pervenute le domande».

### 5.5 La «risposta» di Banca d'Italia del 27 ottobre 2009

In effetti la Banca d'Italia rispose alla lettera del 2 ottobre con una nota informativa, esattamente il 27 ottobre del 2009.

Non ci sono dubbi che la risposta sia stata fornita ai sensi dell'articolo 4 del TUF, visto che tale indicazione compare nell'oggetto della comunicazione in cui Banca d'Italia fa esplicito riferimento alla richiesta del 2 Ottobre di CONSOB, rendendosi disponibile a fornire ogni elemento utile ai fini dell'istruttoria di competenza con riferimento all'operazione in esame.

Tuttavia le informazioni fornite sono in gran parte già note non solo a CONSOB, ma a chiunque abbia voglia e tempo di visitare il sito internet della Banca popolare di Vicenza: si parla della struttura del gruppo bancario Banca popolare di Vicenza, del numero degli sportelli, del numero dei dipendenti, della stima del patrimonio di vigilanza consolidato ecc..

Soltanto nella seconda parte si fa riferimento all'ispezione conclusasi il 7 agosto 2009 e si scrive: «Dal 16 aprile 2009 al 7 agosto 2009, la capogruppo vicentina è stata sottoposta ad accertamenti ispettivi di vigilanza per verificare l'efficacia degli interventi correttivi realizzati, per assicurare il superamento delle carenze riscontrate nella precedente verifica ispettiva, condotta tra la fine del 2007 e gli inizi del 2008. Gli accertamenti hanno riscontrato miglioramenti sia nei profili gestionali che nel controllo dei rischi».

Sembra, dunque, abbastanza chiaro che Banca d'Italia sostanzialmente non fornisca a CONSOB sufficienti informazioni rispetto a tutte le criticità emerse sulla valutazione del prezzo delle azioni, mettendo in rilievo soltanto quei lievi miglioramenti che comunque, nel verbale di ispezione, venivano considerati ben lunghi da produrre effetti apprezzabili permanendo un quadro congiunturale sfavorevole.

Il risultato di questa non brillante interlocuzione tra Autorità di vigilanza lo si può tutt'oggi verificare sui prospetti informativi di quell'operazione; a quel tempo erano ancora vigenti gli scenari valutativi e CONSOB attribuiva un 87,7% di probabilità di buon esito ai sottoscrittori.

Sul medio periodo la comunicazione positiva per BpV resa da Banca d'Italia a CONSOB determinerà un calo di attenzione sulle successive

emissioni di obbligazioni subordinate, del 2010 e del 2011 destinate, con la successiva crisi della Popolare di Vicenza, a non essere rimborsate al netto dell'intervento del Governo, che consentirà il ristoro di una parte della platea degli obbligazionisti.

CONSOB utilizzò gli scenari valutativi solo per le obbligazioni subordinate del 2010, stimando nella misura dell'83,96% le possibilità di buon esito dell'investimento.

### 5.6 Il caso Veneto Banca

Anche su Veneto Banca la Commissione ha potuto constatare la notevole distanza temporale che separa le risultanze dell'ispezione di Banca d'Italia nell'istituto, conclusa il 9 agosto del 2013, e la nota informativa relativa alla medesima attività ispettiva, trasmessa dalla Banca centrale a CONSOB il 25 novembre dello stesso anno.

Così scriveva a CONSOB in un verbale l'area vigilanza di Banca d'Italia:

«Le scelte in tema di determinazione del valore dell'azione di Veneto Banca non sono state ispirate a principi di prudenza e non risultano aderenti alla redditività aziendale. Il valore, infatti, è stato determinato dal consiglio in maniera sistematicamente crescente, anche nell'attuale fase di crisi, in controtendenza con il mercato e persino in presenza di conto economico negativo, come nel trascorso esercizio.

A tali valutazioni si è pervenuti sulla base della proiezione dell'utile di esercizio a cinque anni, fuori dall'orizzonte temporale del piano industriale, frutto di ottimistiche ipotesi di crescita dei profitti (ad esempio l'ultima valutazione si fonda su un utile di Euro 350.000.000 nel 2017, che presuppone un incremento medio annuo del 30% a partire dal risultato ipotizzato per il 2013 di 119.000.000 di Euro, quest'ultimo peraltro ampiamente smentito dagli esiti del presente accertamento). Inoltre, i livelli minimi di patrimonializzazione utilizzati per stabilire la misura dell'utile distribuibile – contrariamente a quanto prevede la stessa policy interna – non tengono conto delle soglie imposte all'azienda dall'Organo di Vigilanza.

Le analisi delle relazioni di fido hanno messo in luce l'esistenza di finanziamenti in taluni casi dichiaratamente concessi per l'acquisto di azioni di Veneto Banca o di fatto utilizzati per questa finalità. In qualche caso – sempre secondo quanto riportato nelle note istruttorie – l'erogazione è stata effettuata per evitare che il cliente desse seguito all'intenzione di smobilizzare i titoli. Questi ultimi vengono di fatto messi a garanzia dei finanziamenti, aggirando il relativo divieto attraverso il ricorso ad un patto di ritenzione e compensazione. Un campionamento delle posizioni di importo più rilevante in cui la condizione di azionista si associava a quella di prenditore di credito ha fatto emergere il finanziamento di azioni per un controvalore di 157.000.000 di Euro».

In sostanza, Banca d'Italia segnala una sintesi a dir poco criptica delle evidenze in suo possesso con la seguente nota inviata a CONSOB:

«Con specifico riferimento alle azioni della banca, le determinazioni del valore in senso costantemente crescente hanno condotto i titoli ad assumere un *price/book value* (1,43) incoerente con il contesto economico attuale e con le negative performance reddituali dell'esercizio 2012; tale livello risulta d'ostacolo al compimento di operazioni societarie per le ricadute sulla stabilità dell'azionariato. Da analisi condotte in sede ispettiva è inoltre emersa l'esistenza di una quota di finanziamenti concessi – in taluni casi dichiaratamente – per l'acquisto di azioni dell'intermediario. Ciò ha anche determinato un'eccessiva tolleranza della banca nella gestione degli affidamenti a soggetti titolari di quote rilevanti di azioni».

Nel corso dell'audizione testimoniale, il dottor Barbagallo spiega:

«Barbagallo – Leggo cosa dice esattamente il rilievo n. 6 del rapporto ispettivo:

"Le scelte in tema di determinazione del valore delle azioni di Veneto Banca non sono ispirate a principi di prudenza e non risultano aderenti alla redditività aziendale. Il valore è stato determinato dal consiglio in misura sistematicamente crescente, anche nell'attuale fase di crisi, in controtendenza con il mercato, persino in presenza di un risultato di conto economico negativo come nel trascorso esercizio".

Al secondo comma di questo rilievo si fanno poi alcuni esempi, cioè si spiega perché questi dati sono da considerare in controtendenza rispetto al mercato e, soprattutto, rispetto all'attuale fase di crisi. In sostanza si dice che si sono fatte delle proiezioni troppo ottimistiche rispetto alla situazione di crisi. Sono dettagli, ma il punto cruciale, l'osservazione fondamentale è quando si dice: guarda che stai operando in controtendenza rispetto alla situazione di crisi che c'è, nonché rispetto al tuo risultato che è già stato negativo nel 2012. Quindi, se hai un *price book value* di 1,43 evidentemente questo è incoerente: forse dovresti stare sotto a un 1, ma devi spiegare come sono stati determinati questi 43 sopra l'1. Si tratta dunque di dettagli che spiegano bene all'intermediario, ma che non sono necessari e indispensabili per una piena comprensione.

Non credo che abbiamo usato termini astrusi o incomprensibili.

Presidente – Sono stati definiti criptici.

Barbagallo – Incoerente – che credo sia un aggettivo di uso comune – con le negative *performance* reddituali (redditività dell'esercizio 2012).

Augello – Mi scusi, signor Presidente, ma io ho chiesto un'altra cosa. Ho chiesto perché non ha descritto il resto, che è più semplice come domanda. Se una banca dice...

Barbagallo – Scusi, ma se lei toglie questa cosa dal pagliaio – non è un ago questo, è una cosa importante e non la voglio sottovalutare – ma se la toglie, lei dice: ma perché non avete comunicato? Questa è una comunicazione di due pagine sulle risultanze ispettive del 2013 su Veneto

Banca, dove ci sono aspetti altrettanto rilevanti, tutti indicati per sintesi. Questo è il nostro modo di comunicare.

Le ho detto, nel corso della passata audizione, che noi comunichiamo l'esito degli accertamenti, non comunichiamo le ispezioni; lo facciamo, questo, per evitare di appesantire CONSOB. Lei mi dirà: ma su questo che appesantimento ci sarebbe? Certo, perché stiamo parlando solo di questo, ma siccome facciamo 250 ispezioni, e non solo questa, e in questa ispezione non è venuto fuori solo il problema della determinazione del prezzo, ma altri trenta problemi, nel momento in cui si fa una sintesi per evitare di scrivere trenta pagine che pure avrebbero messo in difficoltà la CONSOB, si fa una sintesi dei vari aspetti che riteniamo sia fedele e sufficiente, ed è aderente a quanto scritto dall'ispettore nella prima parte di un rilievo, che si compone di due parti: la contestazione e la spiegazione della contestazione. La spiegazione non era necessaria per la CONSOB, perché si capisce da solo. Se uno dice: incoerente rispetto alla redditività e incoerente rispetto al periodo della crisi, e dice 1,43 e crescente – ha detto prima – da 1 è passato a 1,10, 1,20, 1,30 e 1,43, è incoerente, uno che deve capire? Non c'è bisogno di dire altro, a mio modo di vedere».

Rileva la Commissione come sul piano delle conseguenze pratiche, l'unica informazione che arriverà ai risparmiatori sui prospetti informativi tramite CONSOB sarà una griglia comparativa tra il valore dell'azione della Veneto Banca e quello di alcuni istituti di analogo *standing*: in effetti dal raffronto risulterà, ad un attento osservatore, un prezzo mediamente più alto delle azioni di Veneto Banca rispetto alle concorrenti.

### *5.7 Le comunicazioni al Governatore di Banca d'Italia sulle ispezioni a BpV*

Oltre a non comunicare in modo chiaro e completo a CONSOB le informazioni acquisite sul prezzo delle azioni nell'ambito delle ispezioni a BpV del 2008-2009, l'area vigilanza di Banca d'Italia inoltra solo un sintetico *report* all'allora governatore Mario Draghi.

Nel documento viene riportato di sana pianta dal verbale di ispezione la parte che allude esplicitamente al disallineamento tra il prezzo dell'azione e la redditività, alludendo in modo esplicito al rischio che non si possa procedere alla conversione in azioni nel 2010 dell'obbligazione convertibile emessa nel 2007; tuttavia si fa riferimento esplicito nel paragrafo «Risultanze di particolare rilievo» ad una «proposta di riferimento al servizio di RAAG per la successiva trasmissione alla CONSOB: verifica *ex* articolo 10 c.2 Dlgs 58/98».

L'articolo 10, comma 2, attiva le richieste di collaborazione tra gli organi di vigilanza e le banche.

Sulla base del documento trasmesso al Governatore è, dunque, lecito dedurre che la CONSOB verrà informata, per le parti di sua competenza,

dei contenuti dell'ispezione ed invitata ad attivare la procedura di collaborazione per indurre la banca ad apportare i necessari correttivi.

Questo è quello che può leggere il Governatore, al quale non viene in alcun modo riferito che la trasmissione dell'informativa alla CONSOB verrà limitata alla necessità di far avviare a BpV un piano di smobilizzo delle posizioni dei derivati Otc (*over the counter*) di tipo strutturato offerti alla clientela, senza invece fare alcun cenno al tema del prezzo delle azioni.

Ancora nel segno della sintesi estrema giunge al Governatore, nel paragrafo «Amministratori, sindaci e direzione», una sottolineatura in positivo sull'attività dei revisori dei conti, ritenuti invece nell'ispezione del 2008 totalmente sotto il controllo di Zonin: «Il collegio sindacale, inalterato nella composizione rispetto ai precedenti accertamenti, recentemente ha mostrato segni di differenziazione rispetto alle scelte aziendali».

Al Governatore non viene, quindi, precisato che i «segni di differenziazione» da parte dei revisori dei conti si erano concretizzati formalmente proprio nei rilievi mossi rispetto alle modalità di formazione del prezzo delle azioni.

### 5.8 Conclusioni

In conclusione, sulla scorta dei documenti e delle testimonianze sopra riportate, la Commissione è pervenuta ad almeno quattro conclusioni:

1. L'Area vigilanza di Banca d'Italia non fu particolarmente attenta e solerte, nell'ottobre 2009, a fornire a CONSOB informazioni complete sugli esiti degli accertamenti ispettivi condotti sulle modalità di fissazione del prezzo delle azioni della Banca popolare di Vicenza: informazioni che qualora fossero state tempestivamente e dettagliatamente ricevute, avrebbero probabilmente consentito alla CONSOB di intervenire sui prospetti e di dare una più completa informazione ai risparmiatori.

2. La Banca popolare di Vicenza non ha inserito nel prospetto alcun riferimento alle obiezioni sull'effettivo valore delle azioni formulate dal collegio dei sindaci e dagli ispettori di Banca d'Italia.

3. Allo stesso modo, l'Area di vigilanza di Banca d'Italia si è comportata con riguardo alle informazioni da fornire a CONSOB sulle dimensioni già riscontrate in sede ispettiva dei crediti «baciati» rinvenuti in Veneto Banca nell'agosto del 2013, ritenendo sufficiente una comunicazione molto sintetica.

4. Dal *deficit* o dal corto circuito informativo tra autorità di vigilanza le due banche venete trassero oggettivi vantaggi patrimoniali, riuscendo a produrre prospetti in grado di convincere i risparmiatori a sottoscrivere le loro obbligazioni e/o gli aumenti di capitale.

A prescindere dalle criticità rilevate, si può ritenere evidente la inadeguatezza, alla prova dei fatti, delle norme contenute all'articolo 4 del TUF.

Come vedremo affrontando i casi di altre banche, la circostanza che vede informazioni utili per gli investitori, già rilevate dai verbali ispettivi di Banca d'Italia, ma non tempestivamente ed integralmente comunicate alla CONSOB, non comparire nei prospetti informativi rappresenta una costante da cui il legislatore non può che trarre motivi di riflessione per eventuali interventi correttivi.

Peraltro, è proprio la relativa ambiguità del già richiamato articolo 4 del TUF a lasciare del tutto indeterminato il quadro delle conseguenze (ad ogni livello) di un atteggiamento omissivo nello scambio di informazioni tra i due organi di vigilanza.

## CAPITOLO 6 – MONTE DEI PASCHI DI SIENA (MPS)

### 6.1 La specificità dell'esperienza di MPS

Come per altre vicende nelle quali emergono analoghi profili di responsabilità (penale, civile o amministrativa), non è la Commissione la sede istituzionale per fare o ripetere processi che devono essere rimessi, invece, alle aule di giustizia, auspicando che possano svolgersi nella maniera più rapida e completa, giungendo al più presto a fornire ai tanti risparmiatori, correntisti, investitori coinvolti, quel quadro di doverosa certezza occorrente anche per la tutela risarcitoria che si deve in questi casi.

Compito della Commissione, piuttosto, è quello di analizzare il fenomeno nelle sue implicazioni generali per cogliere eventuali lacune dell'apparato regolatorio o della normativa, al fine di comprenderne compiutamente cause prossime e remote, evitando che tali esiti possano ripetersi.

La crisi che ha coinvolto diverse banche italiane negli ultimi anni segnala indubbie peculiarità e differenziazioni per le diverse situazioni che sono emerse.

In alcuni casi spicca l'incuria del *management*, in altri dominano fenomeni più chiaramente qualificabili in termini di illecito da parte di amministratori e organi interni; in maniera diffusa emerge una generale inadeguatezza dell'apparato di vigilanza come gestito da parte delle autorità responsabili.

In questa gamma di situazioni differenti e cause specifiche, tuttavia, ci sono alcune vicende che emergono per assoluta singolarità, con accenti e tratti caratteristici che valgono a distinguerle nettamente rispetto ad altre pure coinvolte negli esiti comuni del grave dissesto bancario.

Emblematico è il caso di Banca Monte dei Paschi di Siena (di seguito anche «MPS»).

Non solo uno degli istituti bancari di più antica tradizione a livello continentale, ma uno dei principali poli bancari nazionali, duramente colpito da una crisi che ne ha attentato seriamente alla stabilità, tanto da richiedere un intervento speciale del Governo, dopo una estenuante inerzia protratta per mesi; fino all'adozione del decreto legge 23 dicembre 2016, n. 237, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2017, n. 15,

che, all'esito di una riunione notturna del Consiglio dei ministri, ha dovuto richiedere al Parlamento di rivedere i limiti dei saldi di finanza pubblica appena approvati con la legge di bilancio per stanziare la somma aggiuntiva di 20 miliardi di euro, corrispondente a nuovo debito pubblico in definitiva accollato ai contribuenti per far fronte alla crisi dell'istituto senese.

La particolarità della vicenda non risiede tanto nelle dimensioni del buco di bilancio addossato ai contribuenti, quanto nelle sue cause profonde.

L'esame svolto in Commissione (si veda in particolare la seduta n. 12 in data 14 novembre 2017) ha consentito di percorrere diffusamente le pratiche alle quali il *management* di MPS pareva avvezzo per abbellire i conti della banca senese, occultando perdite accumulate e mistificando i coefficienti di vigilanza.

Sono emerse specifiche condotte illecite imputabili ai vertici della passata gestione e ad un certo numero di *manager* infedeli, con un imponente deflusso di risorse distratte illecitamente verso destinazioni private.

Significativo è in questo senso che comunemente si parli di «banda del 5%» proprio per rimarcare la condotta (non isolata o occasionale) consistente nel caricare una sorta di sovracommissione occulta su alcune operazioni finanziarie della banca, destinata alle finalità illecite descritte (seduta n. 14 del 16 novembre 2017, pp. 8 e ss.).

Così come assume una valenza emblematica del carattere volontariamente opaco di questa gamma di transazioni già la denominazione del *trader* al quale questa associazione infedele è usa associarsi per operazioni finanziarie più o meno strutturate ed ardite, ma, curiosamente, tutte accomunate dal vedere sistematicamente MPS come parte chiamata a sostenere gli oneri finali della transazione volta a volta compiuta, di qualunque genere fosse (testualmente nella seduta n. 15 del 17 novembre 2017, p. 25, così si esprime il colonnello della Guardia di finanza Pietro Bianchi sul punto: «In questo caso il Monte dei Paschi, casualmente, chiudeva sempre le operazioni andando ad incontrare il margine più favorevole alla controparte e mai a se stesso. Questo ha creato una serie di plusvalenze per l'intermediario, quindi Enigma»).

Già la circostanza che tutte queste operazioni vedano coinvolta una società con sede all'estero dalla evocativa denominazione «Enigma» la dice lunga sulle reali caratteristiche di queste crescenti negoziazioni finanziarie, sistematicamente risolte in danno di MPS e del suo patrimonio (seduta n. 12 del 14 novembre 2017, pp. 6 e ss., pp. 118 e ss.; seduta n. 14 del 16 novembre 2017, pp. 43 e ss., pp. 80 e ss.; seduta n. 15 del 17 novembre 2017, pp. 24 e ss.).

L'esame delle vicende giudiziarie specifiche dà conto delle posizioni individuali coinvolte; alla luce, poi, delle complessive acquisizioni documentali della Commissione e delle audizioni disposte, emerge un quadro parzialmente diverso da altri casi analoghi, in quanto accanto alle ruberie di un manipolo di amministratori e *manager* infedeli (le cui responsabilità sono in parte già state acclarate nelle diverse sedi competenti, in parte an-

cora al vaglio degli organi preposti) è innegabile l'esistenza di un contesto ambientale creato già da tempo e che non sembrava orientato alla valorizzazione dell'efficienza dell'impresa bancaria.

## 6.2 Il ruolo della Fondazione

La riforma del settore bancario realizzata attraverso la creazione delle fondazioni bancarie (prima con la cosiddetta «legge Amato», legge 30 luglio 1990, n. 218, poi con la «legge Ciampi», la legge di delega 23 dicembre 1998, n. 461, e il successivo decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153), come noto, era fondata sulla volontà di privatizzazione delle ex banche pubbliche, rendendone più evidente la attrattività per investitori di mercato, separando la dimensione puramente imprenditoriale da funzioni di interesse pubblico e collettivo, rimettendone la proprietà delle azioni in Fondazioni chiamate a coniugare le esigenze di efficienza e trasparente presenza sul mercato dell'azienda bancaria, con la tradizionale vocazione alla valorizzazione dei territori di elezione, al di fuori da condizionamenti (diretti) della politica; ma consentendo all'impresa bancaria di operare nelle forme di mercato attraverso la società per azioni (spa) a ciò deputata.

Sarebbe stato utile approfondire l'esame condotto dalla Commissione per verificare compiutamente se, e in quale misura, tale disegno possa dirsi realmente realizzato ad un quarto di secolo di distanza circa dal suo avvio, o se invece non risulti caratterizzato da una attuazione differenziata tra le diverse realtà locali, o anche tradito in alcuni casi; ovvero se necessiti di correttivi adeguati per cogliere tutte le positive potenzialità del disegno riformatore indicato.

Come noto, lo scarso tempo lasciato a disposizione della Commissione per il completamento dei suoi lavori non ha consentito di dare corpo a questo filone di approfondimento, che si auspica possa essere opportunamente ripreso nella prossima legislatura in quanto coinvolge uno dei profili essenziali per comprendere le dinamiche bancarie del nostro Paese presenti e del recente passato.

Resta il fatto, in ogni caso, che proprio con riferimento a MPS questo processo ha messo in luce significative lacune che hanno condotto a pesanti distorsioni nella *governance* di un operatore bancario tutt'altro che secondario nello scenario nazionale ed europeo, con un azionista di controllo rappresentato da una Fondazione, a sua volta dominata da mire di ripartizione locale delle provvidenze di origine bancaria, più che dalla capacità di visione strategica che si dovrebbe pretendere nella proprietà, soprattutto se votata istituzionalmente a preservare le ragioni di pubblico interesse più che quelle ben più particolari dei singoli protagonisti con incarichi di vertice nelle istituzioni rappresentate nella Fondazione o attraverso la Fondazione stessa.

Ne è scaturito un sistema dominato da un intreccio intimo, e per molti aspetti perverso, tra la conduzione della banca e l'invasione di

una parte della politica (o meglio, di una parte di politicanti e rappresentanti di centri di potere del territorio), tesa a utilizzare le potenzialità economiche derivanti da una realtà bancaria così significativa per ritorni che evidentemente non avevano molto a che fare con le esigenze e le peculiarità della conduzione di una azienda bancaria secondo principi volti alla valorizzazione di interessi diffusi, ovviamente nei limiti di compatibilità con quelle che avrebbero dovuto essere colte come primarie necessità di ordinata gestione del credito e della raccolta del risparmio da parte di una società per azioni, operante sul mercato e sottoposta alla vigilanza delle autorità competenti.

Abbandonate fondamentali esigenze di prudenza e stabilità, la conduzione dell'attività bancaria è stata sempre più marcatamente influenzata dalle istanze, esercitate attraverso il filtro di rappresentanza offerto dalla Fondazione, votate esclusivamente alla acquisizione del consenso territoriale, in un vortice crescente di favori e benefici, alimentati anche da una linea di continuità tra incarichi di vertice nella Fondazione e nella banca; con ciò evidenziando, anche per questa via, il travisamento e la confusione istituzionalizzata dei ruoli, che invece avrebbero dovuto essere ben distinti, di socio detentore delle partecipazioni e società bancaria.

### *6.3 Il fallimento delle operazioni di aggregazione internazionale, la partecipazione dei politici, l'insostenibile politica di acquisizioni e il ruolo distorto di Fondazione e vertici bancari*

Non si comprende, a mero titolo di esempio, perché nel momento in cui si affacci la possibilità di una operazione straordinaria di indubbio impatto per lo sviluppo della banca, a fine 2006, potendo far sorgere un polo di rilievo internazionale con la fusione con un *player* di decisivo rilievo europeo come BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria), le trattative, condotte in via riservata dalla Fondazione e da suoi esponenti, conducano alla condivisione dell'aggiornamento e del quadro informativo esclusivamente con una ristretta cerchia di soggetti, che vedono sì il presidente della banca e della Fondazione, ma – prima ancora che altri qualificati organi societari o esponenti aziendali investiti di incombenze in ragione della funzione esercitata o in grado di offrire preziosi contributi al riguardo – anche il sindaco di Siena e il presidente della provincia di Siena *pro tempore*, nonché l'onorevole Mario Ceccuzzi, che non risulta rivestissero incarichi all'interno della banca tali da giustificare questa evidente distorsione informativa in danno del mercato e degli stessi altri organi della banca. Tanto che l'operazione salterà proprio per l'opposizione delle istituzioni locali (seduta n. 14 del 16 novembre 2017, pp. 75 e ss.).

Questa autentica distorsione della conduzione dell'azienda, nel momento in cui è stata eletta a pratica costante, ha finito per tradursi in un ovvio depauperamento progressivo della sua efficienza, tale da minarne la stabilità, cioè il primario *asset* su cui si fonda la sana attività bancaria,

insieme alla fiducia riposta da risparmiatori e clienti in un mercato autenticamente trasparente.

La teorizzazione del così detto «groviglio armonioso» quale, in realtà, conduzione abnorme di una azienda giunta a rappresentare il terzo polo bancario italiano ma dominata dalle voraci esigenze di poco commendevole spartizione locale della politica imperante sul territorio senese aveva finito per spingere a mascherare il progressivo attentato alla stabilità della banca attraverso l'avvio di una strategia di acquisizioni e aggregazioni sul mercato tanto eclatanti quanto – i fatti successivi avrebbero drammaticamente dimostrato – impossibili da reggere sul piano gestionale. Sono le operazioni che nel volgere di pochi anni conducono prima all'acquisizione della Banca agricola mantovana, di Banca 121, poi di Antonveneta, con valutazioni stratosferiche, slegate da una attenta valutazione di tutti gli impatti sui conti consolidati, e frutto solo di una moltiplicazione aritmetica di una quotazione ormai fuori mercato del valore di ciascuno sportello per il numero degli stessi, in un momento storico in cui già era diffusa tra gli operatori l'esigenza di razionalizzazione della presenza fisica tradizionale sul territorio, mentre cominciava a prendere corpo un nuovo modello di banca più agile e con minori costi fissi di struttura. Anzi, costituisce patrimonio informativo condiviso con i magistrati inquirenti ascoltati in Commissione la circostanza secondo la quale Antonveneta è stata acquistata senza una vera e propria *due diligence* (seduta n. 14 del 16 novembre 2017, p. 16; seduta n. 15 del 17 novembre 2017, p. 10; nella seduta n. 15 del 17 novembre 2017, p. 37, il colonnello della Guardia di finanza Pietro Bianchi testualmente ha parlato di una acquisizione della banca «sostanzialmente a scatola chiusa»).

Le ragioni ultime di questa inspiegabile (sotto il versante puramente economico-gestionale) ipervalutazione delle acquisizioni compiute, che caricano immediatamente sui conti consolidati del Gruppo oneri che si dimostreranno insostenibili, avrebbero richiesto adeguati e mirati approfondimenti alla Commissione, in coerenza con la missione istituzionale affidata dalla legge istitutiva.

Anche in questo caso, dato il poco tempo a disposizione per la conclusione dei lavori prima della fine della legislatura, c'è da augurarsi una ripresa di tali filoni di approfondimento nella prossima legislatura.

Sta di fatto che, per effetto del combinato disposto di una gestione ordinaria votata a privilegiare le occasioni di acquisizione facile del consenso sul territorio anche a dispetto della efficienza e dell'avvio di una insensata campagna di acquisizioni condotta a valori palesemente superiori ai valori di mercato e alle effettive capacità di sostegno della banca, condito da una scarsa capacità di individuare per tempo ed isolare i germi di una gestione truffaldina ed illecita tra taluni esponenti di spicco del *management* e degli organi, la banca si avvita in una spirale che inesorabilmente la avrebbe condotta al tracollo.

La difficoltà a raggiungere i livelli di produzione e utili che avrebbero giustificato le operazioni straordinarie poste in campo, data la volontà pervicace quanto strabica di non abbandonare quel ruolo di arbitro

munifico del potere locale (e quindi del consenso) che si può leggere nell'atteggiamento quanto meno miope della Fondazione, ha finito per dare corpo a ulteriori disegni perversi (seduta n. 14 del 16 novembre 2017, p. 39 e ss.).

Così, da un lato la Fondazione, pur di non perdere il controllo della banca, ha inteso seguire tutti gli aumenti di capitale deliberati a sostegno dei programmi di acquisizione avviati; ma, in assenza delle ingenti risorse finanziarie effettivamente occorrenti, e non volendo diluire l'entità della propria partecipazione nell'azionariato – che avrebbe implicato rinunciare al ruolo di azionista egemone e quindi sostanzialmente chiudere i rubinetti con cui dispensava risorse sul territorio, a dispetto di ogni valutazione genuina sul merito creditizio – anche garantendo una inusuale continuità tra ruoli di vertice in Fondazione e nella banca, si è lasciata guidare da una schiera di *manager* e consulenti di dubbia eticità preoccupati (ed incaricati) solo di assicurare ogni anno il dividendo in grado di assecondare le ambizioni di una proprietà inadeguata al ruolo strategico rivestito, non esitando nel ricorrere agli uffici di dubbia trasparenza di un oscuro *broker* con sede a Londra, delle succursali a Malta e un mero *branch* in Italia, senza sede legale, sebbene di fatto operasse da Milano (si veda quanto emerso nella seduta n. 12 del 14 novembre 2017, pp. 6 e ss., nonché le parole del sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Milano dottor Civardi che nella medesima seduta, pp. 119-120, così ha testualmente riferito: «L'operatività che ci aveva colpito era dovuta al fatto che una società importante come Monte dei Paschi di Siena facesse compravendita di strumenti finanziari attraverso un *broker* londinese che non era di uno *standing* particolarmente elevato [...]. Il motivo di curiosità nasceva anche da questo: perché il Monte dei Paschi di Siena, banca con la quale sicuramente tanti intermediari vorrebbero avere a che fare, va a prendere, per compravendere degli strumenti finanziari nel mercato *over the counter*, questo oggettivamente sconosciuto intermediario londinese che ha un *branch* milanese.»).

Fino a far culminare questo perverso disegno nell'accollare alla banca l'onere reale di quello che viene presentato come aumento di capitale, ma in realtà dissimula l'assunzione di una obbligazione: è la famigerata operazione FRESH.

#### 6.4 FRESH 2008

Come è noto, e come chiaramente delineato nel corso delle audizioni rese in Commissione (seduta n. 14 del 16 novembre 2017, pp. 12 e ss.; seduta n. 12 del 14 novembre 2017, pp. 14 e ss.; seduta n. 15 del 17 novembre 2017, pp. 8 e ss.) si tratta di un'operazione attraverso la quale Banca Monte dei Paschi di Siena, al fine di recuperare parte della provvista (in questo caso si tratta di un miliardo di euro da mettere al servizio dell'acquisizione di Banca Antonveneta), delibera un aumento di capitale riservato ad un'altra banca, straniera, e cioè JP Morgan.

La sottoscrizione dell'aumento di capitale avviene con un'emissione obbligazionaria, collocata da un'altra banca (Bank of New York) e che poi sostanzialmente alla fine viene sottoscritta da un *pool* di investitori per lo più istituzionali.

La fondazione del Monte dei Paschi di Siena, non avendo all'epoca la liquidità per seguire questo aumento di capitale, ma non volendo pervicacemente rinunciare al ruolo di azionista egemone, la sottoscriverà con un altro strumento finanziario complesso (TROR), uno strumento sostanzialmente derivato, per circa 490 milioni, indebitandosi con il sistema finanziario, ma in definitiva addossando su MPS il rischio dell'intera operazione.

Il nucleo della questione era se questo miliardo potesse essere o meno computato a capitale, in sostanza, e quindi in che limiti poteva essere considerato nel patrimonio di vigilanza della banca, anche al fine del rispetto dei *ratios* patrimoniali di vigilanza.

Su questo aspetto si snoda una lunga indagine compiuta dalle procure della Repubblica di Siena e di Milano (in atti, nelle audizioni del 14 e 16 novembre 2017, i dettagli delle indagini compiute).

Ma in questo contesto si colloca l'autorizzazione condizionata data da Banca d'Italia nel marzo del 2008 all'acquisizione di Banca Antonveneta, con particolare riferimento alle condizioni contrattuali in cui avveniva l'intervento di JP Morgan e di Bank of New York-Luxembourg.

Le indagini compiute hanno consentito di far emergere le condotte scorrette ed illecite del *management* coinvolto, con una serie di omissioni e occultamenti nei confronti delle autorità di vigilanza.

In pratica sono state nascoste, nel periodo da marzo 2008 fino a marzo 2009, tre *indemnity side letters* – emerse solo successivamente – alla luce delle quali si potrà comprendere non solo che una serie di costi portati dall'operazione non erano riportati in bilancio nel modo corretto, ma anche che, in realtà, il rischio di questa sottoscrizione che consentiva la liberazione delle risorse tese a garantire il miliardo di euro per l'aumento di capitale finiva per gravare proprio sulla banca, invertendo quelli che sarebbero dovuti essere i termini ordinari del rapporto tra investitori, sottoscrittori dell'aumento di capitale, e società destinataria dello stesso.

Ma soprattutto, la corretta rappresentazione dell'operazione descritta avrebbe consentito di far emergere che MPS, all'epoca dell'acquisto di Antonveneta, non poteva vantare coefficienti patrimoniali corrispondenti ai limiti imposti dalle disposizioni di vigilanza (*core tier 1* pari al 7,8% contro un limite minimo dell'8% all'epoca), in quanto quello rappresentato come aumento di capitale riservato era, in realtà, niente più che un onere, più o meno mascherato, ma addossato proprio alla banca.

In definitiva, questa vicenda segna emblematicamente l'accavallarsi continuo e disordinato di un ruolo inappropriato svolto dall'azionista di riferimento (la Fondazione), non dotata delle risorse finanziarie a servizio di grandiosi – ed in realtà insostenibili – progetti di crescita del gruppo bancario, ma pronta a scaricare proprio sulla banca il conto di una gestione votata esclusivamente alla conservazione della propria posizione

di controllo e all'espressione degli esponenti societari rilevanti, legati a doppio filo a quegli stessi mandanti che ne assicuravano designazione e permanenza nei ruoli societari.

A sua volta, questo intreccio perverso spinge la banca (o meglio, i suoi vertici, mossi esclusivamente dalla volontà di non abbandonare le posizioni di potere rivestite) ad operazioni di occultamento dei reali dati di bilancio e di «abbellimento contabile», celando alle autorità di vigilanza l'assenza dei coefficienti di vigilanza prescritti (seduta n. 14 del 16 novembre 2017, p. 18), allo stesso tempo facendo emergere inesistenti utili, in realtà strumentali al solo scopo di poter offrire un dividendo agli azionisti voraci che eleggevano quegli stessi organi – e quindi la stessa Fondazione – quale azionista di maggioranza (seduta n. 14 del 16 novembre 2017, pp. 70 e ss.); per poi far naufragare operazioni straordinarie che avrebbero potuto condurre alla fusione con altri prestigiosi *player* internazionali, solo perché avrebbe significato abdicare al ruolo di potere all'interno della banca (seduta n. 14 del 16 novembre 2017, pp. 68 e ss.).

#### 6.5 Alexandria e Santorini

Intimamente legata a questa strutturale deficienza di ordinarie condizioni di una sana gestione bancaria, immune da contaminazioni e strumentalizzazioni illecite estranee ai doveri di condotta, è quella che si può definire l'ulteriore arricchimento del livello di manipolazione dei risultati operativi della banca e la sua «cattura» da parte di una schiera di amministratori e *manager* in grado di indirizzarne l'operato verso ancora più intemerate condotte finanziarie, le cui ricadute sui conti avrebbero poi manifestato tutto il loro potenziale destabilizzante.

Ci si riferisce alle note operazioni Alexandria e Santorini, strutturate proprio in questi anni (per una sintetica rappresentazione dei contenuti, si rinvia a quanto si legge nel resoconto della seduta n. 15 del 17 novembre 2017, pp. 20 e ss., relativamente all'operazione denominata Alexandria, sostanzialmente replicata anche con riferimento all'altra).

Si tratta, in sostanza, di articolate operazioni che sommano un investimento in titoli di Stato con un derivato volto a finanziarne l'acquisto: solo che la non corretta rappresentazione resa in bilancio da parte degli organi competenti della banca impedirà a lungo di cogliere la reale natura strutturata delle operazioni e quindi di valorizzare le ingenti perdite subite dalla banca stessa (seduta n. 16 del 21 novembre 2017, pp. 29 e ss.).

Anche in questo caso spicca la condotta opaca e scarsamente collaborativa degli organismi societari competenti sia con le autorità di vigilanza, sia nei rapporti interni ai fini della predisposizione dei bilanci (e quindi della corretta valutazione delle operazioni finanziarie suddette a fini contabili).

Sono però questa volta le proporzioni delle operazioni ad emergere immediatamente come sintomo palese di quella che sembra essere divenuta una sorta di attitudine consolidata al mascheramento della realtà delle

operazioni finanziarie accollate alla banca: ancora una volta, macroscopicamente, amministratori e *manager* infedeli non esitano a ricorrere ad operazioni finanziarie strutturate, debitamente celate nei loro contorni reali – fatti di oneri insostenibili oltre l'immediato per i bilanci della banca e lussuose commissioni per intermediari – solo per proiettare sui bilanci della banca dati diversi da quelli reali; così consentendo di continuare a poter esibire dividendi da distribuire ai soci, per poter contare sulla riconferma in occasione del rinnovo degli organi societari, e proseguire nella mistificazione del «modello senese» come concentrato di rara virtuosità, a dispetto del mero gioco di potere e della bieca ricerca di tornaconti personali occulti che restavano sottesi.

#### 6.6 Il decesso di David Rossi

Non va dimenticato che, nello stesso periodo in cui cominciano ad emergere pubblicamente i contorni proprio di queste vicende, si colloca l'episodio più grave ed inquietante della complessiva crisi senese.

Ci si riferisce al decesso di David Rossi, responsabile comunicazione della banca MPS, e quindi in stretto contatto con i suoi vertici sia all'epoca della presidenza Mussari, sia successivamente.

Come è noto, le condizioni alquanto singolari della vicenda impediscono di relegare l'accaduto nell'alveo dei meri episodi di cronaca, per quanto spiacevoli.

Si ricorda, tra gli altri dati, che il decesso è avvenuto presso la sede centrale della banca, certamente in connessione, evidentemente non solo cronologica, con le indagini all'epoca in corso e con i soggetti che apparivano poter essere coinvolti, in correlazione ad una serie di controverse comunicazioni e tentativi di contatti con l'amministratore delegato dell'epoca, dottor Viola, non confermati da quest'ultimo ma riportati dalla tracciatura elettronica delle *mail* inviate da Rossi, riguardanti proprio i riflessi delle indagini in corso.

Insieme al quadro sintetizzato, vanno citate indagini da molti ritenute non adeguate alla specificità del caso e che non contribuiscono a escludere il sospetto che non di suicidio possa essersi trattato. E che tale atto sia da collegare direttamente agli sviluppi di quelle settimane sulle indagini in corso relativamente al *crack* della banca e a quanto andava emergendo, nonché sui soggetti nel frattempo toccati dalle indagini.

Si tratta, piuttosto, di un capitolo da iscrivere nel più ampio contesto della crisi bancaria di MPS, ed anzi ne costituisce il risvolto più drammatico.

Ma, al di là degli esiti delle indagini fin qui condotte dalla magistratura, offende l'intelligenza di chiunque negare una correlazione non solo episodica o di mera coincidenza temporale tra il decesso e l'allargarsi fragoroso dei risvolti più turbolenti del disastro MPS. Che non è stata – o non è stata soltanto – la crisi di una banca, per quanto importante, ma il crollo di una ambizione insana: aspirazioni di grandezza di pochi, distri-

buendo favori a molti, a spese del risparmio di tutti. E questo intreccio perverso, all'ombra di strumentalizzazioni crescenti della conduzione della banca, ha travolto l'intero modello di relazioni sui quali si poggiava, in una spirale perversa che è impossibile negare sia stata etica prima ancora che finanziaria.

Fino a condurre ad esiti drammatici di inaudita gravità.

Questo dà la prova più palpabile della profondità della decozione maturata in tale contesto, e del livello irriferribile di coinvolgimento che deve averne accompagnato la progressione.

I risultati e le modalità di conduzione delle indagini compiute sull'episodio avrebbero meritato di essere approfonditi e vagliati dalla Commissione, in particolare, per verificare se siano state complete, correttamente condotte, coerenti nel giungere ad escludere l'ipotesi di omicidio. Ovvero se, come emerso da dichiarazioni rese da soggetti certamente qualificati e rilanciato da autorevoli organi di stampa, il decesso non debba essere qualificato come suicidio per ragioni meramente personali: le non poche anomalie delle indagini poste in evidenza e le strane reticenze sulla ricostruzione del contesto dell'epoca richiedono accertamenti inequivoci sulla esistenza o meno di una connessione tra il decesso e le indagini in corso sulla banca e suoi esponenti; ovvero, se il decesso sia da qualificare davvero come suicidio, o piuttosto se abbia visto la partecipazione di altri soggetti (come sembrerebbe da elementi di fatto che pare non siano stati adeguatamente valorizzati in sede di indagine).

La circostanza secondo la quale le indagini sul decesso sono state oggetto di provvedimenti di archiviazione ne consente una riapertura in connessione con talune nuove emergenze recentemente emerse.

L'impossibilità della Commissione di condurre su questo punto gli approfondimenti che sarebbero stati doverosi – nonostante le sollecitazioni in questo senso – segna l'aspetto più grave delle deficienze dell'analisi condotta in Commissione, sì per oggettive limitazioni del tempo a disposizione, ma soprattutto per una non condivisibile scelta programmatica imposta a colpi di maggioranza. Ma proprio per questo, tale lacuna rappresenta il primo aspetto che ci si augura davvero sia colmato con la ripresa, nella nuova legislatura, delle questioni ancora da approfondire.

#### *6.7 Incapacità del sistema bancario di far emergere le anomalie della gestione*

In questo scenario emerge emblematicamente la incapacità delle istituzioni rappresentate nella Fondazione a svolgere il ruolo di pertinenza, confuso con il controllo con quello che, a dispetto di ogni interesse per le effettive incombenze di una genuina direzione strategica di una banca – per giunta di così rilevanti tradizione e dimensioni – sembra scambiato solo per un mero «bancomat del territorio».

Questa conduzione vorace, miope e autodistruttiva, non consentendo di cogliere per tempo le letali conseguenze che sarebbero derivate dall'af-

fidarsi a operatori e *manager* infedeli, ha avvitato le conseguenze di una realtà non sostenibile.

Non può sottacersi che, in questi anni, la irresistibile ascesa del «modello senese» e dei suoi rappresentanti più qualificati ha portato fino ai vertici dell'Associazione bancaria italiana il presidente di MPS, avvocato Giuseppe Mussari, pesantemente coinvolto in questo torbido intreccio di gestione cattiva ed infedele. Se, però, l'associazione di categoria ha scelto (reiteratamente) di farsi rappresentare dall'esponente di spicco di questo modello di gestione, in un certo senso premiandone la arretrante crescita nel panorama nazionale ed investendo sul suo ruolo di rappresentanza istituzionale, in definitiva ha dimostrato di non essere in grado di cogliere neppure al proprio interno i germi di una gestione bancaria insana.

Se, infatti, ci si deve fermare alla considerazione in virtù della quale solo con l'esplosione pubblica delle malefatte sottostanti la crisi di MPS – e quindi con l'inizio del 2013 – tale conduzione illecita sarebbe effettivamente emersa nelle sue reali proporzioni, ebbene il sistema bancario dimostra di non avere sviluppato al suo interno sufficienti *alert* e misure di reazione preventiva in grado di immunizzarlo da presenze, in ruoli di elevata rappresentatività istituzionale, di figure incompatibili con le esigenze di una ordinata e sana gestione del credito e del risparmio; e questo costituisce senza dubbio un fattore decisivo quanto meno nella preoccupante diffusione di una disaffezione sociale rispetto alla credibilità del sistema bancario, le cui potenziali ricadute negative sono sotto gli occhi di tutti.

#### *6.8 Debolezze e incongruenze delle attività delle autorità di vigilanza*

Non può sottacersi il sostanziale fallimento della capacità di prevenzione e contrasto rimesso alle iniziative delle autorità di vigilanza.

Sebbene, infatti, in questi anni si siano compiute attività ispettive di Banca d'Italia e costanti attività di vigilanza di CONSOB su MPS, basterebbe la mera considerazione degli effetti poi emersi per considerarne la incapacità di coglierne per tempo la gravità e pericolosità, evitandone la deflagrazione.

Anche in questo caso militano una somma di fattori diversi: innanzi tutto un atteggiamento scarsamente collaborativo, ed anzi orientato all'ostacolo delle funzioni di vigilanza; una normativa, prevalentemente di matrice UE, mai effettivamente al passo con le esigenze di migliore e tempestiva garanzia di risparmiatori e correntisti.

Ma anche un atteggiamento delle autorità preposte che sembra ispirato ad un inspiegabile approccio formale e ad una grave difficoltà nella condivisione piena, leale, trasparente e tempestiva delle acquisizioni rispettive, quasi dominato da una gelosa attenzione per i reciproci confini di competenze ed attribuzioni, prevalente su quella dovuta alla tutela delle ragioni di risparmiatori ed investitori.

In questo panorama, non scevro da imbarazzi per il ruolo effettivamente rivestito – avuto riguardo all'esito finale delle vicende – restano interrogativi pesanti ai quali un maggior tempo a disposizione della Commissione avrebbe forse potuto offrire *chances* per un contributo di maggiore chiarezza.

È il caso dell'inusuale intervento CONSOB nella strutturazione di una operazione finanziaria di MPS, posta in essere in un momento di particolare tensione finanziaria dell'istituto senese e con caratteristiche segnalate da Banca d'Italia di potenziale criticità, ma nonostante questo offerta ad una ignara clientela *retail* con maggiore speditezza di quanto le caratteristiche dei titoli collocati avrebbero dovuto consentire, proprio per effetto di un anomalo intervento dell'autorità preposta alla tutela della trasparenza e correttezza nei confronti di risparmiatori ed investitori (come emerge dal dettagliato resoconto reso nella «Relazione ispettiva – Banca Monte dei Paschi di Siena» CONSOB, datata 7 novembre 2012 e acquisita agli atti della Commissione).

Nel biennio 2010-2011 il collocamento dei titoli Casaforte classe «A» è stato, tra quelli realizzati da MPS, il più significativo con riguardo al controvalore collocato.

I clienti del citato istituto hanno sottoscritto tale titolo per circa 1,4 miliardi di euro; il collocamento di tali titoli si inseriva nell'ambito di una più complessa operazione, denominata «Chianti Classico», che, nella sostanza, era contraddistinta dalla cessione di una parte del patrimonio immobiliare della banca MPS ad una società costituita *ad hoc* – denominata Perimetro gestione proprietà immobiliare Scpa – che lo ha potuto rilevare per effetto di un finanziamento concesso dalla stessa banca MPS.

Il credito vantato dalla banca nei confronti di Perimetro gestione proprietà immobiliare Scpa è stato oggetto di un'operazione di cartolarizzazione mediante emissione, da parte della società veicolo Casaforte srl, di titoli di tipo *asset backed* per 1,669 miliardi di euro dei quali 1,536 miliardi di euro di classe «A», 130 milioni di euro di classe «B» e 3 milioni di euro di classe «Z».

Per poter collocare il titolo Casaforte – titolo strutturato caratterizzato dai connotati di complessità tratteggiati – era necessario che il prospetto desse evidenza delle caratteristiche (rendimento, oneri) e tra queste dell'orizzonte minimo di detenzione occorrente all'investitore per rientrare dall'investimento.

È evidente che quanto più è rischioso l'investimento, tanto più lungo dovrà essere l'orizzonte minimo di detenzione, e viceversa.

Nel caso di specie ed in relazione all'orizzonte minimo di detenzione, la metodologia comunemente applicata da MPS per prodotti di questo tipo avrebbe permesso di collocare il titolo in esame a clienti che avevano un orizzonte di investimento dichiarato pari almeno al medio periodo (tre-sei anni).

Su indicazione CONSOB questo valore è stato fatto modificare alla banca prima dell'approvazione formale del prospetto, sostituendo un oriz-

zonte di investimento più ravvicinato e, quindi, assumendo il titolo meno rischioso.

Lo stesso è stato così collocato anche ai clienti che avevano un orizzonte di investimento dichiarato pari almeno al breve-medio periodo (diotto mesi-tre anni); ciò ha consentito un più agevole collocamento del titolo (in un momento di pressante bisogno di liquidità per la banca già pesantemente coinvolta nelle note vicende di manipolazione contabile successivamente venute alla luce).

Come conseguenza è stato possibile, infatti, collocare il titolo a 2.630 clienti in più, in consulenza avanzata (pari ad euro 108.645.000 di controvalore), nonché a 1.074 clienti in più, in consulenza base (pari ad euro 44.433.000 di controvalore).

Restano non risolti molti interrogativi suscitati da questo intervento quanto meno singolare dell'autorità di vigilanza, posto che, alla luce di quanto cristallizzato nella stessa Relazione ispettiva citata, pare che sia stata la stessa autorità a guidare i vigilati nel configurare una operazione finanziaria quanto meno ardata (emblematiche sono le pesanti considerazioni di Banca d'Italia coeve all'approvazione del prospetto da parte di CONSOB, che, anche per questa via, danno conto altresì dell'assenza di effettive ed efficienti forme di coordinamento tra le autorità di vigilanza in materia di risparmio ed investimenti finanziari); e che tale anomalo intervento sia stato orientato, in difformità dalle prassi adottate dallo stesso vigilato (MPS) verso una più ampia ed agevole diffusione del titolo verso una clientela *retail* non fornita delle competenze e cognizioni adeguate a valutarne compiutamente rischiosità e sofisticata strutturazione.

Sarebbe interessante verificare se questo intervento, che non sembra corrisponda ad un dovere istituzionale dell'autorità di vigilanza a tutela della correttezza e trasparenza nei mercati finanziari, sia usuale o sia stata ripetuta in altre circostanze e con riferimento ad altri emittenti, per poter comprendere in pieno la portata reale dei risparmiatori esposti alle deflagranti conseguenze di una pratica tanto grave.

E questo approfondimento si ritiene doveroso soprattutto rispetto alle esigenze di tutela dei risparmiatori coinvolti, perché si possa nella maniera più trasparente affermare se vi sia stato un colpevole travisamento delle loro ragioni che possa trovare giustizia anche di carattere risarcitorio.

Certo, quanto rappresentato delinea una confusione dei ruoli tra vigilato e vigilante che denota un ulteriore tassello di un processo di grave deterioramento della fisiologia dei vari rapporti interistituzionali che, nel coacervo delle vicende che accompagnano la crisi MPS, ne costituisce uno dei peculiari tratti caratterizzanti.

Resta da chiarire, altresì, come mai in una situazione di acclarata crisi della banca, emergente dai molteplici segnali in possesso delle autorità di vigilanza, non occultata neppure in esito agli accertamenti ispettivi che per lungo tempo si sono dispiegati sulle attività condotte, insensibile ad interventi di riorientamento su coordinate di sana gestione, invece che interventi tempestivi e radicali improntati alla prioritaria tutela dei risparmiatori e dei correntisti, la Banca d'Italia abbia inteso offrire ulteriore li-

liquidità per il sostegno dell'istituto, in un momento in cui l'aggravarsi del *deficit* di liquidità della stessa, in un frangente di crescita dello *spread* sul canale interbancario, si poneva come fattore di selezione naturale delle banche più esposte.

Il carattere riservato di questa operazione tesa a fornire una ragguardevole iniezione di liquidità contribuisce ad attestare la consapevolezza delle conseguenze nefaste sul sistema che si temeva potessero essere provocate dall'emergere della crisi dell'istituto senese.

Questa liquidità non ha contribuito a raddrizzare la barra della gestione bancaria, ma ha in un certo senso allungato l'agonia dell'istituto, che ne ha tratto ulteriore alimentazione per proseguire sul percorso già imboccato fatto di deviazioni dalle regole della correttezza sia nel rapporto con le autorità di vigilanza, sia con risparmiatori ed investitori.

Prova evidente è il reiterarsi degli interventi di aumento di capitale per rincorrere coefficienti di vigilanza vanificati da una gestione sistematicamente perdente per le cause sopra segnalate.

In definitiva, l'intervento non ha inciso sulle cause profonde, ma su uno dei sintomi finali (la crisi di liquidità), così non riuscendo a sradicarle e in definitiva consentendo indirettamente il cronicizzarsi della situazione.

E qui emerge un ulteriore profilo di criticità del sistema di regolamentazione e vigilanza vigente, che in definitiva offre agli attori istituzionali la possibilità di privilegiare la tutela della continuità dell'istituto bancario o dell'emittente, anche quando la continuazione della conduzione dell'attività rischi concretamente di risolversi in una reiterazione di pratiche scorrette o in danno di risparmiatori, correntisti, investitori.

### 6.9 *L'esposizione in titoli di Stato di MPS*

Le perplessità dettate da interventi di questo tenore meritano di essere valutate a fondo anche alla luce di un ulteriore dato, rappresentato dalla incisiva presenza di MPS nella qualità di detentore di titoli del debito pubblico nel periodo in riferimento, notoriamente connotato dalle difficoltà del Tesoro nel garantire il costante rifinanziamento del debito pubblico. Se le cause prime di tale accelerazione della crisi del debito sovrano sono illustrate nel capitolo quarto della presente Relazione (al quale integralmente si rimanda), è evidente che l'incidenza crescente di titoli del debito pubblico italiano in possesso di MPS negli anni in esame costituisce un fattore che non può essere ignorato al fine di escludere ogni sospetto di una gestione della crisi dell'istituto senese scevra da considerazioni focalizzate esclusivamente sulle specificità della gestione bancaria e sulle esigenze della vigilanza.

Sarebbe, poi, ancora più grave se questa situazione potesse essere stata in qualche modo strumentalizzata dalla stessa MPS (o meglio, dai soggetti operanti per conto della stessa) proprio per sfruttare l'enfasi crescente che le vicende di quei mesi andavano riponendo sulle esigenze del debito sovrano, in maniera da costruire una sorta di «ombrello protettivo»

(ovviamente solo di fatto) al riparo del quale potere dare corso in maniera ancora più spregiudicata alle pratiche finanziarie ardite dagli esiti contabili artefatti sopra descritti.

Anche con riferimento a questo aspetto il poco tempo lasciato a disposizione della Commissione non consente di fugare con sicurezza i pesanti dubbi che si addensano e che meritano adeguato approfondimento in chiave di protezione adeguata del sistema dai rischi di ripetizione di situazioni analoghe in futuro.

#### *6.10 L'assenza di vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze sulla Fondazione*

Resta difficilmente controvertibile che, in questo abnorme intreccio di competenze e generale *deficit* di rispondenza ai rispettivi ruoli, un dato è palesemente mancato: e cioè una vigilanza effettiva, puntuale, efficace sulla Fondazione da parte dell'autorità preposta, cioè da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Proprio negli anni ruggenti dell'arrembante crescita del «modello senese» – poi destinato ad infrangersi rovinosamente per la fragilità strutturale del disegno sul quale era fondato – al ruolo anomalo svolto dalla Fondazione secondo quanto emerso, non ha fatto riscontro una attività di vigilanza da parte del Ministero, se non – eventualmente – in chiave di mera verifica formale di dati contabili: ma anche qui senza alcuna capacità, o sforzo, critico in grado di andare oltre le parvenze (formali, appunto) di una gestione in equilibrio ma che in realtà mistificava ben più gravi distorsioni nell'interpretazione del ruolo assegnato dall'ordinamento.

È vero che il processo di riforma delle fondazioni bancarie ha segnato, proprio negli stessi anni, fasi di alterna chiarezza e stabilità, destinate a risolversi solo all'esito di complesse vicende giudiziarie giunte anche alla Corte costituzionale. Ma questo non esime certo il vigilante dall'esercitare in pieno quel ruolo, pure problematico o conflittuale, e che invece nel caso di specie pare deficitario.

Neppure si può escludere un ulteriore sospetto, non meno preoccupante: e cioè che proprio quell'ingente esposizione in titoli di Stato da parte di MPS abbia finito col risultare «ingombrante», nel senso che, in una contaminazione dei ruoli di vigilante sulla Fondazione e gestore del debito pubblico – sommate nella medesima istituzione, e cioè il Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze – i rischi di pregiudicare la stabilità di una quota così rilevante di debito pubblico (ove fosse stata decisamente invertita la rotta suicida adottata dalla banca attraverso la conduzione complice della Fondazione) possano avere giocato un certo ruolo, quanto meno inconsapevole, nel raffreddare gli stimoli verso una più decisa e proattiva vigilanza costante, effettiva ed efficace.

Per quanto anche sotto tale profilo sarebbe utile un ulteriore approfondimento delle attività rimesse alla Commissione, al fine di poter più

accuratamente delineare possibili scenari di riforma, quello segnalato rimane comunque un fattore sul quale non si può tacere in questa sede.

Certo non si può fare a meno di stigmatizzare l'approccio comunemente definibile inadeguato – non volendo ipotizzarne una più grave pericolosa opacità – che è emerso dalla contraddittoria e balbettante rappresentazione che i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze convocati in Commissione hanno reso in occasione delle audizioni.

Basti citare, emblematicamente, quanto faticosamente emerso relativamente all'autorizzazione in assemblea dell'azione di responsabilità nei confronti dei precedenti amministratori della banca (seduta n. 19, in data 24 novembre 2017, pp. 47 e ss.) e quanto, invece, emerso a seguito dell'audizione dell'avvocato Riccardo Quagliana, legale intervenuto insieme all'allora presidente della banca, dottor Alessandro Falciai e all'amministratore delegato dottor Marco Morelli (seduta n. 18 del 23 novembre 2017, p. 63) che così ha sintetizzato icasticamente: «È agli atti dell'assemblea: ha votato contrario» (con riferimento alla posizione del Ministero dell'economia e delle finanze rispetto all'autorizzazione all'azione di responsabilità suddetta verso i precedenti amministratori).

In generale, emerge l'inadeguatezza del ruolo degli attori pubblici a vario titolo responsabili della vigilanza sulla Fondazione, da un lato, e dall'altro dell'indirizzo e controllo sulla gestione (data la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di MPS).

Si legano, in una sconsolante sequela di condotte che non possono essere accettate come esempio luminoso del migliore esercizio delle potestà pubbliche o connesse alla qualità di socio, l'inerzia rispetto all'irresistibile progressione di una crisi accesa proprio dalla assenza di vigilanza di sorta sulle indebite strumentalizzazioni, per mere mire di acquisizione del consenso politico di una parte; e, a crisi conclamata, l'incapacità di gestire una strategia di uscita che non passasse per imbarazzanti proclami del Capo del governo *pro tempore*, che, ancora una volta usando MPS come strumento di mercato elettorale, si rifugiava in una propaganda dai confini pericolosamente incerti rispetto all'aggiotaggio mentre, invece di intervenire tempestivamente e con lucidità, si lasciava colpevolmente trascorrere del tempo prezioso per tutelare al meglio i beni dei risparmiatori coinvolti.

### 6.11 Conclusioni

La degenerazione costante e progressiva di questa situazione inficiata in radice dai germi di una gestione insana quando anche non infedele, sorretta da una incapacità strutturale di disvelamento delle debolezze dell'azienda, lasciata alla mercé di un azionista di riferimento (la Fondazione) palesemente non all'altezza del compito che il ruolo istituzionale e l'ordinamento le avrebbero assegnato, è andata via via aggravandosi fino ad un punto di massimo disordine, che ne ha segnato la catastrofe.

E il continuo apporto di risorse, attraverso aumenti di capitale ben presto rivelatisi insufficienti a sorreggere le speranze di sopravvivenza della banca, così bruciando i risparmi degli investitori coinvolti e riducendo progressivamente il valore di quotazione del titolo in borsa (al riguardo, per una rappresentazione di sintesi, si rinvia ai dati emersi nel corso dell'audizione del colonnello della Guardia di finanza Pietro Bianchi, seduta n. 15 del 17 novembre 2017, pp. 6 e seguenti, per avere contezza dell'impressionante *escalation* di attentati alla stabilità della banca nel periodo in esame), in una situazione di disordine strutturale della gestione, ha avuto plasticamente l'effetto di amplificazione di quello squilibrio crescente fino a giungere al punto di rottura, non diversamente da quello che può indicarsi attraverso il riferimento all'entropia.

È decisivo, in questo contesto, rimarcare quanto è emerso dalle audizioni in Commissione (seduta n. 15 del 17 novembre 2017, pp. 51 e ss.).

In sostanza, la lievitazione degli *spread* nel corso del 2011 non è stata la causa della crisi MPS, atteso che anche altre banche sono state esposte alle medesime asperità di mercato (in termini di incrementi di oneri e maggiore difficoltà di reperimento della provvista), ma senza registrare quegli effetti rovinosi.

Inoltre, comunque, l'impennata degli *spread* da crisi del debito sovrano è cronologicamente incompatibile con una deficienza strutturale di capacità patrimoniale derivante da cause endemiche preesistenti e sopra esposte.

In sostanza, se è vero che MPS «perde un terzo in più rispetto alle principali banche del Paese» (seduta n. 15 del 17 novembre 2017, p. 51), è vero anche che l'aggravarsi delle condizioni di mercato ha prodotto effetti amplificati in un contesto già gravato da debolezze strutturali e problemi di fondo irrisolti; ma è altresì evidente che è un falso bersaglio attribuire questo esito alla crisi macroeconomica del 2011, trattandosi di mali più antichi e ben più profondi nella ordinaria conduzione della assoluta peculiarità senese.

Spiace dovere prendere atto, a questo riguardo, di alcune singolari affermazioni raccolte dall'attuale vertice della banca, tanto più preoccupanti in quanto si tratta di amministratori espressione del nuovo socio di controllo, rappresentato dal Ministero dell'economia e delle finanze, come è noto.

Si fa riferimento ad alcune dichiarazioni rese dal dottor Marco Morelli, attuale amministratore delegato e direttore generale della banca, che in occasione dell'audizione in Commissione in data 23 novembre 2017, candidamente ha collegato alcune difficoltà dei mesi passati della banca nel superare le prove imposte dalle necessità di ricapitalizzazione sul mercato, con gli esiti della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 (resoconto della seduta n. 18 in data 23 novembre 2017, p. 33).

Ancora una volta sembra riemergere uno dei mali profondi della realtà senese, evidentemente difficile da allontanare: e cioè la convinzione che la conduzione della banca passi inevitabilmente per una inestricabile gestione di aspetti di rilevanza politica.

Le dimensioni e la traumaticità della crisi che ha investito MPS sembrano non avere ancora lasciato la lezione più importante e profonda. E cioè che occorre, qui come altrove, rimarcare la netta separazione tra la politica e la gestione dell'attività bancaria da parte di una società commerciale, presente sul mercato per competere con altri operatori di mercato, nazionali ed esteri, nella raccolta del risparmio, erogazione del credito, allocazione degli investimenti nella maniera più efficiente possibile.

E invece, sembra acquisita persino negli amministratori di vertice di quello che dovrebbe costituire il nuovo corso, una preoccupante linea di continuità con una commistione innaturale, contraria al quadro normativo, capace solo di distrarre la sana e prudente gestione bancaria verso finalità del tutto estranee sia al regolare svolgimento di attività imprenditoriali, sia – e questo preoccupa ancora più – alla migliore tutela di un bene di interesse costituzionale, come il risparmio della collettività.

Addebitare all'esito del *referendum* del 4 dicembre 2016 in Italia la minore capacità della banca di raccogliere sul mercato le adesioni degli investitori istituzionali (magari internazionali) significa mistificare dati ben diversi, imputare ad operatori finanziari internazionali finalità di più misera politica domestica; in definitiva agitare spettri per mero «terrorismo mediatico», senza volere riconoscere debolezze e fragilità strutturali proprie che trascendono questi alibi.

E, allo stesso tempo, è improponibile il sottile ricatto politico che si annida in una tesi di questo tipo, se cronologicamente collocata nella tensione preferendaria: e cioè che l'eventuale esito del *referendum* contrario agli auspici del Governo avrebbe avuto ricadute nefaste sullo scenario economico.

Questa tesi, come si ricorderà, era stata ripetutamente ed autorevolmente esibita nelle settimane precedenti il 4 dicembre 2016. Ma la maturità del corpo elettorale non si è fatta strumentalizzare, e gli esiti successivi a quella occasione hanno dimostrato che nessuna sciagura economica si è abbattuta sul nostro Paese in conseguenza della bocciatura popolare di una riforma istituzionale sbagliata ed inopportuna.

Se si intende ripetere questo assurdo e sbagliato paradigma anche per ogni altra volta in cui, in futuro, la pressione del controllore politico faccia della banca niente più che uno strumento di acquisizione del consenso, occorre fermamente ribadire la inaccettabilità sotto ogni profilo di tale eventualità.

Quello che preme in questa sede è rimarcare l'esigenza che, in ogni caso, la dirigenza di una banca così importante e di tradizione antica, come MPS, nel nuovo corso segnato dalla rinascita dopo la tempesta rovinosa degli ultimi anni, non abbia la debolezza che ha segnato il fallimento del precedente modello di gestione. Nel quale, al di là di comportamenti inappropriati ed illeciti, anche gravi, comunque la conduzione della banca era stata infiacchita in radice da un approccio che confondeva gravemente le ragioni della banca con quelle di una parte politica. E precisamente di quella parte che, incarnata costantemente dai diversi rappresentanti degli enti locali e delle altre istituzioni rappresentate nella Fonda-

zione (ma anche nelle aree culturali alla stessa estranee ma contigue, come dimostrato da taluni episodi dei quali sopra si è dato conto) ha controllato la banca, designandone i vertici e pretendendo un conseguente atteggiamento acriticamente accondiscendente.

Se c'è un aspetto che l'esperienza senese deve lasciare come insegnamento incontestabile al di là degli schieramenti di parte e delle legittime diverse valutazioni su cause e rimedi dei mali prodotti, è che tutto questo non deve accadere mai più.

A Siena come altrove, dovunque, la prima garanzia di stabilità del sistema preposto istituzionalmente alla raccolta e gestione del risparmio della collettività, all'alimentazione del sistema produttivo e della domanda interna di beni e servizi attraverso l'erogazione del credito è che la politica, quella sana e che abbia davvero a cuore l'interesse della collettività, non deve contaminare le scelte imprenditoriali e le esigenze di conformità alle regole in un settore così delicato come quello bancario per le vite di persone ed aziende.

Il monito che viene in questo senso proprio dalle gravi vicende che hanno investito MPS si impone come indefettibile, anche e soprattutto in virtù di una considerazione finale dalla quale non ci si può esimere in questa sede, per un dovere di ricerca ed affermazione della verità che trascende le emergenze oggettive che limiti di tempo e vincoli di procedura hanno consentito di acquisire in questa fase. E cioè alla luce della tragicità di eventi estremi, certo ancora non univocamente chiariti in tutti gli inquietanti sviluppi, ma sicuramente non estranei all'avvilupparsi di una crisi che è stata non solo finanziaria ed economica, ma anche e soprattutto etica. Questo lo si deve alla memoria di David Rossi, tragicamente scomparso proprio in coincidenza e in connessione con l'approfondirsi della crisi di MPS e dei suoi sviluppi giudiziari: anche in questo caso i tempi concretamente a disposizione della Commissione avrebbero meritato di dedicare la dovuta attenzione a tale drammatica vicenda.

Ma la necessità di ulteriori dovuti approfondimenti, che ci si augura la prossima legislatura saprà non far mancare, non può esimere ora dal sottolineare la valenza emblematica nel senso indicato anche di questa tragica vicenda, tutta da chiarire nei suoi inquietanti risvolti che trascendono la cronaca.

## CAPITOLO 7 – BANCA POPOLARE DELL'ETRURIA

### 7.1 Le proporzioni e le cause della crisi

La Banca popolare dell'Etruria (di seguito anche «la banca» o «Etruria»), con il percorso di ingresso e avvimento nella crisi bancaria che la ha attaccata, costituisce un dato per molti aspetti emblematico per l'intero sistema bancario nazionale.

Si rinvengono, infatti, fattori di straordinaria gravità nella conduzione dell'attività bancaria da parte di un *management* non all'altezza e certa-

mente responsabile della crisi (la rappresentante del Comitato risparmiatori coinvolti nel *default* degli istituti di credito Banca popolare dell'Etruria e Cassa di risparmio di Chieti nel corso dell'audizione in data 7 dicembre 2017 ha parlato espressamente di «*management* corrotto»), una eterea presenza delle autorità di vigilanza nei momenti topici della maturazione della crisi, un Governo palesemente inadeguato per gestire gli eventi.

Molteplici sono i risvolti oggetto di interesse in sede giudiziale per l'accertamento di responsabilità, anche penali, degli esponenti bancari coinvolti.

Anche in questo caso, in analogia a quanto specificato per gli altri casi simili, non è questa la sede per ripercorrere o anticipare processi che devono avere luogo nelle aule di giustizia, nei tempi più spediti possibile e con l'approfondimento massimo, in grado di fornire un coefficiente di certezza giudiziaria chiara, inequivoca, senza ombre di sorta su vicende che richiamano tali forme di responsabilità.

Al netto di questi profili, tuttavia, ancora una volta interessa in questa sede cogliere i risvolti di carattere generale che possono essere tratti dalle vicende specifiche, per consentire alla Commissione di rispondere pienamente al ruolo richiesto dalla legge istitutiva.

Sotto un primo versante di analisi, si deve innanzi tutto prendere atto della straordinaria gravità dello stato di decozione dell'azienda tenendo a mente i dati rappresentati nel corso dell'audizione del dottor Roberto Nicastro, presidente degli enti ponte chiamati a gestire la transizione verso la risoluzione (seduta n. 24 del 5 dicembre 2017, pp. 7 e ss.).

Emerge una gestione dell'attività bancaria palesemente inadeguata, con evidenze contabili e dei coefficienti di vigilanza chiaramente al di fuori di parametri di normalità o che possano considerarsi compatibili con regole di sana gestione.

Innanzitutto le proporzioni della crisi, del tutto incongruenti rispetto alle dimensioni del soggetto interessato, non consentono di reputare le anomalie come frutto di condotte isolate o limitate nel tempo; piuttosto, solo una gestione consolidata risulta in grado di giustificare le proporzioni del *default* per effetto di una vera e propria politica di gestione del credito (non singoli episodi) sganciata da una prudente e seria selezione del merito di credito.

Non si spiegherebbe altrimenti come mai si è continuato ad erogare finanziamenti nel settore immobiliare anche a crisi conclamata che si sarebbero dimostrati ben presto non recuperabili. Come anche l'aggiramento delle disposizioni volte a prevenire conflitti di interesse tra prenditori del credito e vertici aziendali.

Quindi, una distribuzione di liquidità, attraverso l'erogazione del credito, che non poteva non riverberarsi in termini di depauperamento delle risorse proprie della banca.

In questo senso, citare l'affacciarsi della crisi macroeconomica risulta fuorviante: sarebbe sufficiente considerare che anche tutte le altre banche operanti nel territorio sono state esposte alla medesima congiuntura econo-

mica, ma non tutte le altre banche hanno potuto esibire la rovinosa crisi di Etruria.

Piuttosto è vero che quando si disvelano i dati reali sui risultati contabili e sui parametri di vigilanza della banca, date le proporzioni, si comprende che la situazione è di tale gravità da non risultare più recuperabile in tempo utile (si vedano le dichiarazioni del dottor Roberto Nicastro nel corso della seduta n. 24 del 5 dicembre 2017, pp. 23 e ss.).

### *7.2 Le risposte del Governo: ombre e nebbie tra inadeguatezza e confusione*

Con riferimento a questo profilo, si affaccia un tema cruciale: e cioè la congruenza con gli obiettivi della risposta posta in campo dalle istituzioni, e quindi dal Governo.

Nel volgere di pochi mesi, di fronte ad un panorama bancario nazionale che sembra ormai pronto a far emergere, rovinosamente, una serie di falsi miti e realtà artefatte troppo a lungo esposte in danno di risparmiatori e correntisti, il Governo getta sul campo, con uno strumento da molti considerato inusuale per la forma adoperata, il decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2015), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) per la riforma delle banche popolari (come Banca Etruria).

L'intervento, come noto, era teso alla trasformazione in società per azioni (spa) delle principali banche popolari (individuate con riferimento ad un inusuale dato rappresentato da un volume di attivi superiore a 8 miliardi di euro, palesemente inferiore al limite richiesto in sede UE per la sottoposizione alla vigilanza della BCE quali banche di interesse sistemico); questo nella presunzione, sostanzialmente, che in questo modo sarebbe stata favorita la contendibilità delle banche, iniettando quindi dosi di responsabilità nella gestione aziendale altrimenti non offerta dal modello cooperativistico.

Al di là dei motivi di contestazione politica, o della singolarità dei contorni prescelti per una disciplina volta a racchiudere nei suoi confini anche banche di limitate proporzioni, quanto a volume degli attivi (come, casualmente, Banca Etruria), o della rivalutazione dell'assioma alla base dell'intervento, resta da considerare che la riforma è tuttora sostanzialmente sospesa nei suoi effetti ultimi, in virtù del contenzioso avviato da alcuni azionisti pregiudicati dalle iniziative adottate in ottemperanza agli obblighi cogenti fissati con il decreto-legge citato.

La questione è giunta sino alla Corte costituzionale e non si prevede un pronunciamento in materia prima dei prossimi mesi.

Quindi, se la riforma è stata attuata con decreto-legge (peraltro in un momento di vacanza della carica di Presidente della Repubblica che sarebbe stata coperta solo qualche settimana dopo, ma stranamente il Governo non ha inteso attendere l'ordinaria ricomposizione della più alta ca-

rica dello Stato) perché l'urgenza della situazione imponeva tale soluzione, certamente deve dirsi, a tre anni di distanza, che ha fallito: come comprovato dalla situazione di stallo che si registra con riferimento agli istituti la cui trasformazione è bloccata dalle vicende contenziose ricordate, i cui esiti potrebbero avere effetti riflessi rilevantissimi anche sugli altri istituti che hanno fatto ricorso alla trasformazione.

Sta di fatto che l'intervento dell'epoca, per come realizzato dal Governo, consentì una significativa valorizzazione del titolo Etruria, come noto quotato sul FTSE MIB.

Infatti, contestualmente alla riforma delle banche popolari, adottata con decreto-legge dal governo Renzi a gennaio del 2015, il titolo di Banca popolare dell'Etruria è stato caratterizzato da vistose ed anomale oscillazioni, con scambi sul mercato che ne hanno determinato un'impennata del valore per effetto di consistenti scambi.

Una crescita di valore del titolo e un volume di scambi del tutto inconsueti e anomali, soprattutto considerato che si trattava di una banca notoriamente vittima di squilibri patrimoniali, tanto che infatti di lì a poche settimane sarebbe stata commissariata.

Sono state condotte indagini per verificare se dietro questi anomali scambi e rialzi ci fosse l'uso strumentale di informazioni riservate in possesso di alcuni (in connessione con la citata riforma che, obbligando ad abbandonare la veste di banca cooperativa per quella di spa rendeva improvvisamente molto più appetibile il titolo perché immediatamente contendibile la società).

Ovviamente, sullo sfondo resta la considerazione che i rialzi si sono immediatamente dopo trasformati in corrispondenti perdite (la quotazione del titolo è altrettanto repentinamente calata fino alla sospensione).

Sono noti gli sviluppi che hanno coinvolto autorevoli e noti investitori, ivi compresi i sospetti di possibili informazioni qualificate ricevute per tempo, e che allo stato conducono ad indagini non ancora concluse in ambito giudiziario con riferimento alle ipotesi di reato profilate. Anche in questo caso senza alcun intento di sovrapposizione impropria dei lavori della Commissione rispetto ad accertamenti giudiziari ancora in corso, si intende tenere distinti i campi di valutazione e gli esiti di giudizio.

Tuttavia, proprio con riferimento ad una disamina fedele a parametri di valutazione dell'etica pubblica dei titolari di incarichi istituzionali che allo stato sono stati coinvolti nella grave vicenda, non si può fare a meno di stigmatizzare comportamenti inappropriati: al di là dell'accertamento su reali contenuti ed accenti di conversazioni private tra massimi rappresentanti del Governo in carica all'epoca e finanziari notoriamente attivi sul mercato, resta un dato di fatto finora non revocato in dubbio da alcuno, e cioè che tali contatti vi siano effettivamente stati nell'imminenza della adozione di un intervento di riforma al quale si accingeva il Governo dell'epoca (riguardante le banche popolari); così come la circostanza secondo la quale il patrimonio informativo relativo all'imminenza di un intervento di riforma con tale contenuto sarebbe stato condiviso anche con soggetti estranei all'esercizio di funzioni pubbliche inerenti la materia rappresenta

un profilo di grave scadimento dell'etica pubblica che si deve pretendere da parte dei massimi rappresentanti di Governo, al di là e prima di ogni accertamento di eventuali profili di responsabilità penale o amministrativa in capo a chiunque.

Tanto contribuisce ancora una volta a dare la misura del preoccupante, e quanto mai grave, coefficiente di confusione tra obblighi pubblici e libertà private nella gestione di vicende che, per il tenore istituzionale dei protagonisti coinvolti, nulla mai avrebbero dovuto avere di meramente privato. E invece sempre più chiaramente, e per molteplici aspetti (anche di seguito ripresi), sembrano essere dominate da una dimensione personale e privata che stride irrimediabilmente con la dignità e l'onore che invece si deve pretendere da rappresentanti di pubblici poteri degni di tale onere.

Certo, poi, questa Commissione non può esimersi altresì dal rilevare un ulteriore aspetto, essenziale per potere apprezzare la reale adeguatezza ed efficacia della risposta fornita dall'apparato di vigilanza esistente (secondo quanto richiesto ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettere *c*) e *d*), della legge n. 107 del 2017). E cioè, quale sia stata la valutazione in ambito amministrativo delle condotte sopra indicate, se abbiano portato all'apertura di procedimenti di vigilanza e sanzionatori e, in caso positivo, nei confronti di chi e con quali esiti; ovvero, nell'eventualità in cui, a dispetto dei dati finora resi noti, vi siano state ragioni o dinamiche di qualunque tipo che possano avere giustificato la mancata attivazione di una adeguata risposta in funzione di *enforcement* e sanzionatoria, affinché possa consentirsi di fare luce inequivocabilmente anche sulle assunzioni di responsabilità individuali e collegiali che al riguardo la gravità dei fatti denunciati impone.

Nello stesso senso, merita sicuramente approfondimenti da parte di tutti gli organi istituzionali competenti una attenta valutazione del lasso di tempo lasciato trascorrere: nonostante la indubbia serietà e gravità dei comportamenti descritti, allo stato gli organi preposti alla vigilanza e repressione sanzionatoria non risulta abbiano concluso gli accertamenti e le valutazioni su fatti risalenti ben al gennaio 2015.

Molto più pronta ed immediata, invece, risulta essere stata la reazione inquirente riferita alle conseguenze lamentate dal dibattito innescatosi per effetto della conoscenza dei medesimi fatti sopra citati, sebbene proprio il lasso di tempo trascorso finora – indubbiamente quanto mai lungo – lasci ritenere poco verosimili ulteriori approfondimenti che possano essere stati pregiudicati dal dibattito che invece legittimamente si deve pretendere relativamente a modalità di condotta di responsabili di elevati incarichi pubblici.

In questa sede, piuttosto, è il caso di comprendere se la decisione di procedere alla riforma delle banche popolari improvvisamente e con provvedimento d'urgenza, con decreto-legge (scelta persino rimessa al giudizio di legittimità della Corte costituzionale), sia stata in qualche modo imposta dalle pressanti necessità di riequilibrio patrimoniale di qualcuno (dopo le perdite notevoli dei mesi precedenti).

Questa ipotesi aiuterebbe a spiegare anche come mai per tale riforma si sia inteso individuare un limite di attivi patrimoniali (per disegnare il perimetro delle banche popolari tenute alla trasformazione) riferito ad un dato numerico del tutto estemporaneo (8 miliardi di euro) ed estraneo alla soglia di rilevanza ai fini della vigilanza unica BCE, per esempio (sembrando solo uno strumento per non far figurare la Banca popolare dell'Etruria come ultimo dei soggetti tenuti alla trasformazione predetta).

Occorre interrogarsi, in particolare, chi abbia in qualsiasi modo approfittato di informazioni privilegiate, chi abbia innescato la corsa al rialzo del titolo con consistenti acquisti (evidentemente a termine, per lucrare sulla differenza di prezzo tra acquisto e pagamento del controvalore, o con vendite allo scoperto, o con il ricorso al prestito titoli, o con altri strumenti analoghi).

Certo, restano inequivocabili l'insufficienza e inadeguatezza dell'intervento del Governo a gennaio 2015: la crisi di Banca popolare dell'Etruria si risolverà, solo pochi giorni dopo – e a dispetto dell'anomalo andamento delle quotazioni del titolo – nel commissariamento della banca.

Quanto alle banche popolari venete, lo stato di decozione si è rivelato del tutto insensibile a tale intervento, portando nel giugno del 2017 ad un'ulteriore entrata in scena obbligata del Governo che, ancora una volta con decretazione d'urgenza, ha provveduto a sancirne la cessione, con oneri addebitati ai contribuenti e con una procedura tanto singolare da risolversi nella sistematica e diffusa deroga alle ordinarie regole codicistiche.

Nel mezzo, ci sono gli ulteriori interventi del Governo, tanto affannosi, quanto affastellati in un'orgia di decretazione che sembra incoerente e del tutto incapace di frenare la crisi montante o semplicemente governarne gli effetti.

Così, dopo il recepimento della direttiva sul *bail in* (decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, in *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 16 novembre 2015, Attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio), il decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, in *Gazzetta Ufficiale* n. 273 del 23 novembre 2015 (Disposizioni urgenti per il settore creditizio) che sostanzialmente anticipava gli effetti già sanciti al 1° gennaio successivo di un provvedimento già nell'ordinamento (con un esito talmente pasticciato che il decreto sarà abrogato dall'articolo 1, comma 854, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016, pur facendo salvi gli atti e i provvedimenti adottati e gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base dello stesso decreto).

Se esisteva una situazione di crisi del sistema creditizio, o di significative sue manifestazioni, tali da richiedere un provvedimento d'urgenza

del Governo, non si comprende perché si è dovuto attendere la preventiva pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* (avvenuta una settimana prima, e cioè il giorno 16 novembre 2015) di un decreto legislativo che, recependo le direttive UE in argomento delineava lo scenario di riferimento, rinviando l'applicazione al 1° gennaio successivo del meccanismo di risoluzione introdotto dalla nuova normativa di fonte UE. Ma intanto, proprio da quel 16 novembre 2015 citato, era entrata in vigore la disposizione che rimette l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità e di quella dei creditori sociali contro i membri degli organi amministrativi e di controllo e il direttore generale, dell'azione contro il soggetto incaricato della revisione legale dei conti, nonché dell'azione del creditore sociale contro la società o l'ente che esercita l'attività di direzione e coordinamento ai commissari speciali sentito il comitato di sorveglianza, previa autorizzazione della Banca d'Italia. In mancanza di loro nomina, l'esercizio dell'azione spetta al soggetto a tal fine disegnato dalla Banca d'Italia.

Quindi, è strano che la gravità di una crisi annunciata da mesi (Banca popolare dell'Etruria è stata commissariata all'inizio di febbraio 2015) richieda, nelle valutazioni del Governo, un decreto-legge per una adeguata soluzione, ma attendendo prima che entri in vigore – in un provvedimento lontano dalla visibilità altrimenti offerta dal provvedimento d'urgenza per la soluzione di crisi singolari – la disposizione che interviene significativamente sulla legittimazione e le forme per l'esercizio di azioni di responsabilità a carico di esponenti aziendali delle banche coinvolte in procedure di risoluzione.

In questo caso, paradossalmente, sarebbe da augurarsi che quella segnalata resti solo una manifestazione ulteriore di disordine nella produzione normativa in capo al Governo e di scarsa padronanza dei relativi meccanismi tecnici.

Ma tale singolare succedersi di inerzia e proattivo ricorso a provvedimenti d'urgenza, solo in presenza di un più confortante (per amministratori delle banche coinvolte) quadro normativo, non sembra sgombrare del tutto il campo da rischi di sospetti sul comportamento del Governo e sulla distribuzione delle relative prioritarie attenzioni, tra ragioni di risparmiatori, soci ed investitori coinvolti, da una parte, e rappresentanti di posizioni di vertice all'interno di aziende bancarie, dall'altra.

La necessità di ricorrere ogni volta ad uno strumento normativo ulteriore e diverso dai precedenti la dice lunga sulla incapacità non solo di prevedere ed evitare la crisi (diversa dal fenomeno isolato di *mala gestio*), ma anche di mettere in campo strumenti adeguati e in grado di resistere un arco di tempo anche minimo prima di appalesarsi nel poco confortante fallimento degli obiettivi prefissi di gestione ordinata delle crisi.

### 7.3 Il rapporto della banca con risparmiatori e investitori: lacune della vigilanza

La gravità e sistematicità dei comportamenti contrari ai doveri di condotta nella gestione del credito si coniugano con una pratica che risulta diffusa di comportamenti anomali nella conduzione dei rapporti con risparmiatori ed investitori.

Quasi una conduzione avventuristica delle incombenze gravanti sulla banca e sui suoi esponenti in qualità di emittente e distributore di prodotti finanziari risultasse in un certo modo funzionale al mantenimento di quella insensata politica di gestione creditizia che ha fatto lievitare la crisi fino al dissesto.

Ancora una volta, un esempio emblematico del rapporto insano tra attività bancaria e attività finanziaria, l'una intesa, più che come frutto di adeguata selezione secondo il merito di credito ispirato ad esigenze di stabilità e prudenza, come dispensatrice di provvidenze funzionali alla acquisizione del consenso diffuso, essenziale per il mantenimento dei vertici bancari nelle rispettive posizioni di potere all'interno di una banca popolare, e quindi con necessità di sollecitazione e controllo del voto degli azionisti ispirato al principio capitaro. L'altra, malamente intesa come volano per la raccolta di liquidità funzionale a sorreggere conti strutturalmente messi in squilibrio da una cattiva (quando anche non infedele) gestione ordinaria, e quindi spinta alla radicalizzazione di ogni forma di raccolta di risorse finanziarie occorrenti per esibire la rispondenza ai coefficienti di vigilanza.

In questo senso si spiega anche la decisa spinta della politica aziendale per la diffusione di strumenti di raccolta funzionali a questo disegno, come le obbligazioni subordinate.

In una fase di rendimenti finanziari sempre più bassi e prossimi allo zero, per la stabilizzazione di una politica macroeconomica di tassi bassi, la politica aziendale privilegiata in questo contesto non esita a sollecitare la diffusione di strumenti suscettibili di potere essere esibiti nel patrimonio di vigilanza della banca e in grado di meglio attrarre le mire – sollecitate ad arte – di una clientela *retail* non compiutamente resa edotta dei relativi rischi, ma allettata dal falso «specchietto per le allodole» rappresentato da una promessa di rendimento superiore a quella che sarebbe derivata da strumenti dotati di minore rischiosità intrinseca.

In questo caso, la strumentalità delle condotte è accentuata da pratiche mistificatorie, in sostanza volte a confondere il profilo di meri risparmiatori con quello di più avveduti investitori, propinando ad una clientela costituita in larga parte da clienti-azionisti non professionali di una banca popolare con significativo radicamento nel territorio prodotti del tutto inadeguati per i rispetti profili.

L'audizione dei rappresentanti delle associazioni dei risparmiatori coinvolti nel *default* degli istituti di credito Banca popolare dell'Etruria e Cassa di risparmio di Chieti, nel corso della seduta del 7 dicembre

2017, fornisce un impressionante elenco di condotte contrarie a comuni parametri di condotta per esponenti bancari.

Innanzitutto vistose deviazioni dai canoni di condotta in tema di profilatura dei risparmiatori, che ha consentito una (illecita) più agevole distribuzione di prodotti finanziari non adeguati per livello di complessità e rischiosità rispetto alla clientela *retail* alla quale è stata propinata.

Spesso sono state denunciate condotte volte ad aggirare i vincoli di profilatura, inducendo prima il cliente a sottoscrivere un quantitativo anche modesto di azioni della banca (e nel caso di Etruria si trattava di una banca popolare, quindi con caratteristiche dei titoli di partecipazione più consoni ad una diffusione accentuata) prospettando questo come strumento necessario per godere di vantaggi legati al rapporto bancario acceso; poi, sulla base della avvenuta sottoscrizione di titoli azionari, si consentiva la distribuzione di titoli ben più rischiosi di quanto prospettato (in genere, obbligazioni subordinate) a clienti rispetto ai quali solo strumentalmente venivano presentati come presenti i necessari presidi di adeguatezza ed appropriatezza.

Le condotte anomale sono rispecchiate altresì dall'elevata concentrazione di titoli in portafoglio di una nutrita schiera di risparmiatori, generalmente composto da obbligazioni subordinate e, per la restante parte, da altri prodotti emessi dalla medesima banca Etruria; anche in questo caso, violando le prescrizioni regolamentari in materia.

Nello stesso senso vanno sottolineate condotte palesemente fraudolente, per come prospettate, tese a rappresentare la integrità dei documenti di sollecitazione dell'offerta al pubblico di obbligazioni subordinate solo in concomitanza con periodi festivi e in prossimità con la chiusura del periodo di sottoscrizione.

In tutto questo, naturalmente, non si può dire che le autorità di vigilanza abbiano offerto una prova di particolare efficienza e significativa tutela delle ragioni dei risparmiatori coinvolti, potendo esibire solo interventi malamente coordinati, non tempestivi, costantemente in affannoso recupero su pratiche che sembrano liberamente svolte in spregio a qualsiasi pretesa di controllo e verifica, attente a profili sostanziali e non meramente formalistici a fronte di risparmiatori che hanno visto improvvisamente azzerarsi il valore del proprio investimento, a dispetto di quanto rappresentato.

I dati offerti nel corso dell'audizione del dottor Nicastro danno conto di un ammontare di circa 400 milioni di euro come controvalore di obbligazioni subordinate distribuite a clientela *retail* (seduta n. 24 in data 5 dicembre 2017, p. 11).

Un altro profilo sensibile in questo contesto sembra essere quello della cosiddetta cattura dei vigilanti, considerati i dirigenti di alto profilo che hanno assunto incarichi di responsabilità di vertice nella banca dopo l'opera svolta presso le autorità di vigilanza.

Così come sarà valutata nelle sedi competenti la correttezza e integrità, anche deontologica, dell'operato dei rappresentanti della magistratura competenti territorialmente.

#### 7.4 Dalla crisi ai tentativi di salvataggio: il ruolo della politica

Nell'approssimarsi della crisi (irreversibile) della banca, ci sono voci diverse circa le strategie poste in essere per il salvataggio, prevalentemente attraverso l'intervento di un nuovo *partner* bancario.

Anche in questo caso la scarsa trasparenza delle vicende, considerato che si trattava di una società quotata sul FTSE MIB, avrebbe imposto una conduzione diversa. Ora le stesse ragioni non esimono da una ricostruzione critica della relativa gestione, sempre nella prevalente ottica di tutela delle ragioni dei risparmiatori coinvolti e dei contribuenti chiamati, poi, a sorreggere gli esborsi necessari.

In particolare, una volta manifestata la crisi come diversa da una momentanea crisi di liquidità, le iniziative progettate e adottate non si sono rivelate ispirate alla migliore tutela dei risparmiatori, ma piuttosto a mire di conservazione del controllo della banca da parte dello stesso «nocciolo duro» (si rinvia in particolare alle audizioni dei rappresentanti delle associazioni dei risparmiatori coinvolti, in data 7 dicembre 2017).

Si profila un possibile *partner* in una operazione strategica, individuato nella Banca popolare di Vicenza, a sua volta protagonista di una non meno eclatante vicenda di cattiva gestione, non immune da pratiche illecite, che condurrà all'ennesimo intervento singolare del Governo per il salvataggio della banca (ancora una volta a spese dei contribuenti), con il decreto-legge 25 giugno 2017, n. 99 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 25 giugno 2017), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 121 (Disposizioni urgenti per assicurare la parità di trattamento dei creditori nel contesto di una ricapitalizzazione precauzionale nel settore creditizio nonché per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.).

Quello che sembra potersi affermare ora è che quello delineato non costituiva il frutto di un rigoroso disegno industriale; in questo senso, può dubitarsi che esistessero davvero potenziali sinergie (in termini di operatività bancaria tipica), sembrando piuttosto che si mirava a mettere al sicuro l'esposizione di potenti operatori del territorio, con interessi economici affini a quelli di altri operatori che analogamente avevano investito e allo stesso tempo erano affidati in maniera consistente. Ma con scarsa attenzione alla salvaguardia delle esigenze di stabilità e sana gestione di un'attività del tutto particolare, come quella bancaria.

Resta non adeguatamente chiarito quale peso, in questa dinamica, abbia rivestito il ruolo della banca nella gestione e negoziazione di oro industriale e di oro per investimenti (come è noto risorsa rilevante nel tessuto produttivo del territorio di riferimento sia per la Banca popolare dell'Etruria, sia per la Banca popolare di Vicenza; inoltre è nota l'operatività della Banca popolare dell'Etruria nei servizi accessori alla custodia e gestione di oro per uso diverso da quello industriale).

In considerazione del tempo realmente a disposizione della Commissione per assolvere all'ampio mandato assegnato, non si è potuto appurare in pieno se questo percorso è stato mai rappresentato, incoraggiato, ov-

vero, al contrario, ostacolato, frenato o oggetto di adeguati e tempestivi approfondimenti da parte delle autorità di vigilanza.

Ma questo non esime dall'auspicare una adeguata ripresa di tali temi di approfondimento in un contesto di tempi congrui.

Fallito il tentativo di salvataggio che faceva appello alla Banca popolare di Vicenza, la gestione opaca e improvvisata (anche in questo caso, con scarso attivismo da parte delle autorità di vigilanza) fa emergere tentativi disperati di trovare un *partner* bancario disposto a caricarsi il pesante fardello dello squilibrio patrimoniale accumulato dalla banca.

Tuttavia, dato il deterioramento ormai irreversibile – come tristemente dimostrato dai fatti immediatamente successivi – non sembravano profilarsi concrete ragioni economiche per l'operazione di salvataggio agognata.

È in questo contesto che si collocano i molteplici interventi di «internessamento» per una soluzione avvertita come soddisfattiva (del ceto di controllo della banca) da parte di soggetti esterni o tangenti i vertici della banca per favorire questo esito, fino a coinvolgere esponenti di massimo rilievo nel Governo in carica all'epoca.

La presenza di pubbliche prese di posizione e dichiarazioni sul punto ha condotto ad un dibattito sulla legittimità di tali interventi, che le acquisizioni della Commissione consentono innanzi tutto di reputare comprovati come dato di fatto non più suscettibile di smentita di sorta.

Quanto al tenore strumentale o più o meno velatamente intimidatorio di tali interventi, o alla possibilità di affermare con certezza che ci siano stati mai condizionamenti, espliciti o impliciti, di rappresentanti politici per orientare o favorire qualche intervento a sostegno della banca, ovvero se le relative trattative siano state del tutto autonome, saranno le controversie giudiziarie avviate a fornire le risposte adeguate sul versante giudiziario, dovendosi evidenziare che nessuna reazione giudiziaria si è registrata da parte dei soggetti legittimati nell'immediatezza delle manifestazioni di tali episodi, ma solo una reazione in sede civilistica annunciata in data coeva al concentrarsi dei lavori della Commissione sul punto e all'accendersi del relativo dibattito pubblico, e quindi a molti mesi di distanza dall'affacciarsi delle notizie di stampa e dalla loro pubblicazione.

Allo stesso modo – anche a fronte delle dichiarazioni di altri esponenti del Governo che hanno reso dichiarazioni riprese da fonti di stampa secondo le quali, candidamente, ammettono di essersi spesi per favorire questo esito con alcune banche del proprio territorio di riferimento sempre in favore della ordinata uscita dalla crisi solo per la Banca popolare dell'Etruria – sembra appurato che tali interessamenti e interventi non sono stati messi in campo con analoghi contenuti e modalità per tutte le banche interessate da vicende di dissesto o crisi, e piuttosto sembrano essere stati riservati solo ad alcune banche, in un certo senso «più fortunate» nel godere di tante attenzioni.

Questo consente anche di soppesare meglio le dichiarazioni rese a suo tempo dalla ministra dell'epoca onorevole Boschi in occasione della mozione individuale di sfiducia nei suoi confronti, allorché ebbe a preci-

sare in Parlamento di non essersi mai interessata alle vicende di Banca popolare dell'Etruria.

Resta un dato di fatto da sottolineare quanto ha riferito il ministro dell'economia e delle finanze, professor Pier Carlo Padoan, allorché ha escluso che altri Ministri dell'esecutivo in carica potessero vantare qualsivoglia «mandato» da parte sua a interessarsi per conto del Governo – e quindi nella veste istituzionale più qualificante rivestita e allo stesso tempo più evidente per qualunque interlocutore con cui si relazionassero – ad interessarsi di vicende del mondo bancario, al di fuori delle rispettive competenze istituzionali (seduta n. 38, in data 18 dicembre 2017, pp. 197 e ss.).

Quindi, se è provato che contatti con esponenti sia del mondo imprenditoriale e bancario (dottor Ghizzoni) sia delle istituzioni (presidente della CONSOB, dottor Vegas, e governatore della Banca d'Italia, dottor Visco) ci sono stati, aventi ad oggetto sempre e soltanto le tribolazioni e le «preoccupazioni» (come ha riferito testualmente il presidente Vegas) della ministra Boschi (direttamente o per il tramite del Presidente del Consiglio dell'epoca) relativamente alla sorte di Banca popolare dell'Etruria, ma è altrettanto provato che ciò avveniva al di fuori di qualsivoglia autorizzazione o mandato da parte dell'autorità di Governo che sarebbe stata responsabile, rimangono evidenti la stranezza e singolarità di questi comportamenti, certamente difficilmente riconducibili ad un sano esercizio di-sinteressato delle elevate funzioni istituzionali rivestite.

Se poi tali circostanze sono state negate pubblicamente in Parlamento, prima della ampia disvelazione delle fonti che ne consentono di tratteggiare univocamente gli aspetti salienti, è difficile non notare il carattere oscillante ed opaco di una condotta che non si fatica a definire inappropriata.

Va altresì evidenziato, nello stesso contesto, che il dottor Ghizzoni, dopo avere riferito dei contatti e degli interessamenti della allora ministra Boschi aventi ad oggetto l'eventualità di una acquisizione di Banca popolare dell'Etruria da parte di Unicredit, ha altresì riferito di una *mail* di circa un mese successiva, inviata da altro soggetto politicamente vicino all'onorevole Boschi (dottor Marco Carrai), con la quale si rappresentava che era stato richiesto di «sollecitare» la conclusione degli approfondimenti disposti da Unicredit sempre relativamente alla possibile acquisizione della stessa Banca popolare dell'Etruria, nel rispetto dei ruoli.

È irrilevante, al riguardo, quanto successivamente precisato dal citato dottor Carrai, e cioè che tale intervento sarebbe avvenuto in esecuzione di un mandato professionale ricevuto da altro committente, restato anonimo allo stato, e non da parte dell'onorevole Boschi: è eloquente, infatti, che il destinatario di tale «sollecitazione» – per il tenore della comunicazione già a conoscenza dei prodromi e degli interessati alla vicenda – non abbia esitato a collegare l'episodio direttamente all'interessamento da parte dell'onorevole Boschi dallo stesso appena riferito.

Come sopra precisato, sono altre le sedi nelle quali la liceità di tali condotte andranno valutate, sulla base delle iniziative giudiziarie in corso e con le quali non si intende in alcun modo interferire.

Resta indelebile, tuttavia, il senso di palese inadeguatezza dei comportamenti riferiti riguardo a comuni doveri di condotta nel rispetto dell'etica pubblica.

## CAPITOLO 8 – BANCA MARCHE (BDM)

### 8.1 Premessa

Anche il «caso» di Banca Marche presenta rilevanti profili di criticità che meritano una approfondita riflessione, sol che si consideri che sono stati colpiti dal *default* 44.000 azionisti, con una perdita di bilancio per l'istituto di quasi 1,7 miliardi di euro e crediti in sofferenza per circa 8,5 miliardi.

Se con il decreto legislativo n.180 del 2015 si è previsto che gli azionisti non possano partecipare ad eventuali riparti dall'attività di liquidazione della banca, ulteriore punto critico è costituito dal prezzo di cessione della Banca ad UBI Banca a euro 0.33.

La Commissione ha audito il procuratore della procura della Repubblica presso il tribunale di Ancona, dottoressa Melotti, la quale ha riferito di avere in corso un'indagine – per bancarotta fraudolenta ed ostacolo alla vigilanza – nei confronti di dirigenti apicali, membri del consiglio di amministrazione (CdA) e del collegio sindacale dell'istituto di credito in parola.

Sono stati, altresì, ascoltati in Commissione i rappresentanti degli azionisti e l'avvocato Corrado Canafoglia, quest'ultimo responsabile dell'ufficio legale dell'Unione nazionale consumatori, che ha depositato un esposto già inoltrato a varie procure della Repubblica e vertente su fatti successivi a quelli oggetto di investigazione dalla ridetta procura della Repubblica di Ancona.

### 8.2 Il default di BDM

Il *default* va suddiviso in tre fasi:

– quella del direttore generale Massimo Bianconi (sino a luglio 2012), in cui la banca è condotta al collasso, all'esito di una gestione caratterizzata da prestiti «facili» ad imprenditori che non hanno, poi, restituito all'istituto il denaro loro erogato: su questo periodo di *governance* ha indagato la procura della Repubblica di Ancona;

– quella «post Bianconi» (da luglio 2012 a settembre 2013), durante la quale vengono nominati un nuovo consiglio di amministrazione, nuovi sindaci ed un nuovo *management*;

– quella «commissariale» (da settembre/ottobre 2013 a novembre 2015) durata oltre due anni.

La procura della Repubblica, che come detto ha affrontato e scandagliato la prima fase, non ha (ad oggi) attenzionato i periodi successivi, soprattutto quelli della gestione commissariale (durata circa due anni), al fine di acclarare se (pure) essa abbia inciso o meno sul *default* della banca aggravandolo.

L'esposto penale acquisito durante l'audizione dell'avvocato Canafoglia ripercorre proprio la fase «post Bianconi», evidenziando condotte che meriterebbero una particolare attenzione da parte della procura della Repubblica competente che, però, allo stato non sembra aver intrapreso alcuna verifica, con particolare riguardo ai seguenti temi:

### **Aumento capitale sociale 2012**

Nel 2012 BdM delibera l'aumento di capitale sociale, ma i titolari di importanti pacchetti azionari non aderiscono, accettando la forte riduzione della loro partecipazione azionaria; in particolare a non aderire sono il socio Walter Darini (membro del CdA di BdM, indagato e poi «archiviato» dalla procura di Ancona nel processo oggi pendente) titolare del 2% del capitale sociale, nonché Intesa Sanpaolo, titolare del 7% del capitale sociale.

Al momento in cui si delibera l'aumento di capitale, peraltro, non intervengono avvisi/informazioni al mercato da parte di Banca d'Italia o di CONSOB in ordine ai «problemi» allora esistenti in BdM, né ai motivi per cui gli azionisti Darini/Intesa Sanpaolo non partecipassero: di tal che, mentre i piccoli azionisti, all'oscuro delle criticità della banca, venivano indotti a partecipare all'aumento di capitale, i citati grandi azionisti (detentori della guida e del controllo su BdM), conoscendo il reale «stato di salute» dell'istituto, si astenevano dall'operazione di ricapitalizzazione.

Difficile spiegare il silenzio di Banca d'Italia e le ragioni per cui essa, dalla data prossima all'aumento del capitale sino a quella del dichiarato dissesto, non evidenzia tali condotte, né comunica tali rilievi a CONSOB che tace anch'essa.

### **Svalutazione crediti deteriorati**

Le quattro banche che vanno in risoluzione presentano un denominatore comune: le loro sofferenze saranno cedute a terzi allo stesso valore, ossia il 17,6% del loro ammontare totale: come si è individuato tale indice comune in quattro distinte banche?

L'importo totale delle sofferenze delle quattro banche è di 8,5 miliardi, di cui circa 5 per BdM.

Nell'esposto acquisito dalla Commissione si rileva che se coloro che acquistano tali crediti incassassero il 33%, anziché il 17,6%, si ripagherebbero le perdite di azionisti /obbligazionisti truffati, senza dover ricorrere ad indennizzi diretti o statali.

Molti crediti deteriorati in BdM sono, peraltro, garantiti da ipoteca in percentuale più alta rispetto alla media del sistema nazionale: sottrarre alla banca il loro recupero preclude la rinegoziazione/ristrutturazione del debito, attività abituali nel mondo creditizio, che consente ottimi recuperi del capitale finanziato.

L'esposto pone l'ulteriore quesito del come si sia determinato tale criterio e se, per individuarlo, siano state rispettate le norme sui bilanci societari.

Singolare, poi, che tale affermazione contenuta nell'esposto trovi un riscontro nella nota di stabilità della Banca d'Italia del 2016, la quale riferisce che i crediti in sofferenza presentano un valore in media del 33% su scala nazionale.

Si sottolinea nell'esposto come la valutazione della possibilità di recuperare un credito deteriorato vada fatta analiticamente, in base alla normativa vigente; invece, in BdM – nella fase «post Bianconi» – si è verificato in più momenti una riduzione generalizzata del credito in violazione della legge vigente in materia.

Tali passaggi sono stati individuati riferendo date, esecutori ed atti, che meritano un approfondimento.

### **Nomina nuovo direttore generale BdM**

Dopo la cosiddetta «era Bianconi», BdM incarica una società di consulenza, Korn Ferry di Milano, per cercare soggetti idonei a ricoprire il ruolo di direttore generale.

Tra i candidati vi è il ragioniere Luciano Goffi, già direttore generale di Banca popolare Ancona, istituto del territorio marchigiano che aveva vissuto in un passato recente l'assorbimento da parte di Banca popolare Bergamo, poi confluita in UBI (operazione monitorata da Banca d'Italia).

Il profilo del Goffi, però, viene ritenuto dalla società di selezione non in linea con le richieste di BdM : quali sono, dunque, i motivi della nomina di Goffi, nonostante le contrarie indicazioni di Korn Ferry e quale posizione assume Banca d'Italia al riguardo?

Il Goffi ha di fatto rivestito un ruolo determinante nell'operazione di abbattimento generalizzato del valore di cessione del credito deteriorato, spesso ponendosi in contrasto con il CdA, il quale lamentava che costui operasse senza delega in tal senso.

In definitiva, la gestione del Goffi si caratterizza per una valutazione dei crediti deteriorati che comportava:

- nel bilancio 2012 un improvviso deterioramento del credito ed una perdita di oltre 1.500 milioni;

- passaggio da «incagli» a «sofferenze» di molte posizioni, causando problemi a molti clienti che all'improvviso vedono «scadere» la loro posizione da «incaglio» a «sofferenza», con conseguente blocco operativo per loro con il sistema bancario (si ricorda, in merito, la circolare della Banca d'Italia n. 139/1991 che disciplina come effettuare la segnalazione).

### **Gestione provvisoria e commissariamento**

Data l'incapacità di gestire la crisi e viste le risultanze del progetto di bilancio al 30 giugno 2013, adottato il 30 agosto 2013, Banca d'Italia dispone la gestione provvisoria, quindi l'8 ottobre 2013 chiede al Ministero dell'economia e delle finanze, di sciogliere gli organi di BdM.

Nella proposta di scioglimento degli organi al Ministero, Banca d'Italia afferma (testualmente): «cda (rinnovato per 8/11 ad aprile 2012) ha prodotto risultati insufficienti a causa dei forti dissidi interni con conseguente situazione di stallo decisionale; sono state deliberate misure di ripatrimonializzazione tardive, inadeguate e incerte» (pp. 3-4 di 8); «risultati negativi di primo semestre dell'anno in corso confermano la fragilità della gestione economica del gruppo: il recupero dei margini reddituali è dovuto oltre che al miglioramento del contesto congiunturale ad una decisa azione di riequilibrio della gestione non realizzabile stante l'inadeguatezza del management in rapporto alla complessità degli obiettivi da perseguire» (pp. 6-7 di 8).

Una nota assai negativa, come si vede, anche verso gli organi di gestione e di controllo che si sono susseguiti rispetto a quelli indagati, che va sicuramente approfondita, posto che a finire sotto processo sia solo l'«era Bianconi», non anche la fase successiva (in cui si registra la costante presenza di Banca d'Italia).

### **I commissari nominati da Bankitalia**

Altro interessante capitolo è quello dei commissari nominati dall'autorità di vigilanza.

Federico Terrinoni: dopo aver già dato nel 2006/2007 un giudizio «parzialmente positivo» su BdM, torna (dopo sei anni) come commissario della banca su cui dopo esprime le proprie considerazioni non positive.

Giuseppe Feliziani: sembrerebbe che a maggio 2012 questi abbia sostenuto una selezione col presidente Costa, i vicepresidenti Ambrosini e Tardioli, il dottor Bianconi e un'*équipe* selezionatrice della Korn Ferry, per ricoprire il ruolo di nuovo condirettore BdM, da affiancare a Bianconi in attesa che questi lasciasse l'incarico per poi sostituirlo.

Ebbene, non risulta che tale selezione sia stata resa nota da Feliziani a Banca d'Italia all'accettazione dell'incarico come commissario: il che solleva dubbi di incompatibilità con le norme del codice deontologico di Banca d'Italia, sempre che tale selezione fosse confermata.

Inoltre egli ha ricoperto incarichi importanti in Intesa Sanpaolo, istituto proprietario di un ingente pacchetto azionario in BdM.

Bruno Inzitari: nominato il 5 giugno 2014 come terzo commissario in BdM; forse troppo onerosi i suoi compensi, decisi dalla Banca d'Italia, per una banca priva di liquidità e già con due commissari.

Il 15 luglio 2014 CONSOB emette il primo atto del procedimento sanzionatorio per omissioni – riconducibili agli ex vertici amministrativi

di BdM – nel prospetto informativo per l'aumento di capitale, approvato da CONSOB nel gennaio 2012.

È un fatto su cui riflettere che dal 2011 la responsabile della divisione Intermediari di CONSOB (quindi competente alla vigilanza anche su BdM), era la dottoressa Tiziana Togna, moglie del (commissario) professor Bruno Inzitari.

Sembra, allora, ragionevole sollevare alcuni interrogativi:

se il Feliziani abbia sostenuto la selezione e, in caso affermativo, lo abbia reso noto alla Banca d'Italia (e se, poi, la Banca d'Italia abbia rilevato tale aspetto);

se Feliziani abbia reso noto alla Banca d'Italia i suoi rapporti precedenti con Intesa Sanpaolo e se, divenuto poi commissario, abbia analizzato il comportamento di Intesa Sanpaolo rispetto all'aumento di capitale sociale 2012;

quale ruolo abbia avuto la dottoressa Togna nell'approvare il prospetto informativo dell'aumento del capitale 2012, ritenuto ingannevole dopo il commissariamento di BdM e dopo la nomina del di lei marito (quale commissario straordinario) professor Bruno Inzitari;

se Inzitari e Togna abbiano reso noto ai rispettivi enti di appartenenza il loro rapporto di coniugio, nel rispetto del codice deontologico per i componenti degli organi delle procedure di gestione della crisi redatto dalla Banca d'Italia, ma soprattutto se gli enti di appartenenza sapessero del loro rapporto di coniugio.

## CAPITOLO 9 – CASSA DI RISPARMIO DI FERRARA E CASSA DI RISPARMIO DI CHIETI

### *9.1 La vicenda che ha coinvolto la Cassa di risparmio di Ferrara (Carife) e le doglianze lamentate*

Tra gli istituti coinvolti nel primo, e traumatico, intervento del Governo dell'epoca in materia di risoluzione bancaria, con il decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, era ricompresa anche la Cassa di risparmio di Ferrara spa.

La vicenda, come è noto, si è risolta sostanzialmente nel travolgere improvvisamente ed irreversibilmente le ragioni di tanti risparmiatori e investitori, di colpo in bianco, posti brutalmente di fronte alle conseguenze di una applicazione anticipata e draconiana della BRRD (la direttiva 2014/59/UE) e del suo recepimento nel nostro ordinamento.

Anche in questo caso, in coerenza con altre poco commendevoli vicende del panorama bancario italiano, si intrecciano responsabilità di vario tenore e intensità, riconoscibili su piani differenti e coinvolgenti sia il *management* della banca, sia una improvvida gestione delle emergenze da parte delle autorità di vigilanza, nel succedersi degli eventi che hanno poi portato all'accelerazione della crisi e al *default*.

Riassumendo la vicenda Carife, tra le maggiori doglianze lamentate da parte dei rappresentanti dei risparmiatori travolti dalla crisi in questa do-

lorosa vicenda si evidenzia come nella proposta di commissariamento della Banca d'Italia, presentata al Ministro dell'economia e delle finanze, fosse contenuto un grave errore, relativo al requisito dei minimi regolamentari, risultato carente per 60 milioni di euro. Presumibilmente tale errore sarebbe derivato da una semplice dimenticanza: infatti non sarebbe stato inserito il dato sulla fiscalità differita attiva, che avrebbe innalzato il patrimonio di vigilanza addirittura ad un'eccedenza pari a 27,5 milioni di euro.

Dalle stesse fonti viene poi rilevato come, durante il commissariamento, la situazione economica della Carife sia peggiorata, nonostante i commissari abbiano ridotto il perimetro di operatività dell'istituto, riducendo le banche controllate e le filiali. Si lamenta, pertanto, che il commissariamento non avrebbe sortito alcun effetto positivo: i commissari non avrebbero trovato alcuna strada utile per fare uscire l'istituto di credito dall'amministrazione straordinaria né, tantomeno, per arginare la crisi.

La Banca d'Italia non avrebbe, poi, considerato neppure che il territorio dove l'istituto di credito operava era stato colpito, nella primavera del 2012, da un forte terremoto che, oltre a causare danni a tutta la clientela, aveva provocato una pesante frenata del sistema produttivo della zona. Addirittura la Banca d'Italia non avrebbe neppure preso in considerazione la proposta presentata dalla Fondazione Carife, relativamente alla disponibilità di un fondo di investimento che potesse intervenire sull'aumento di capitale, nonostante fosse da tempo a conoscenza sia della situazione della Carife che della impossibilità, per il parere negativo della Commissione europea, di utilizzare il Fondo interbancario di tutela dei depositi a salvaguardia degli istituti di credito in crisi.

In questo contesto, l'intervento del decreto-legge n. 183 del 2015, che ha disposto la risoluzione dell'istituto, come sopra rammentato, ha finito per assestare l'ultimo duro colpo all'istituto di credito.

Una volta intervenuta la risoluzione, anche gli sviluppi successivi non hanno fatto emergere alcun intervento mirato verso una possibilità di concreta valorizzazione degli *assets* presenti. Piuttosto, relativamente alla vendita della Nuova Carife, si è attivato lo «schema volontario» (soluzione ponte al fine di cedere l'istituto in crisi ad una banca o ad un fondo d'investimento ed aggirare il divieto sugli aiuti di Stato per le crisi che colpiscono gli istituti di credito) presso il Fondo interbancario, strumento utilizzato su Tercas e sulla Cassa di risparmio di Cesena: tale soluzione era già stata approvata dai soci della Carife durante l'assemblea del 30 luglio 2015, ma non ebbe alcun seguito a causa dei dolorosi effetti del decreto salva-banche.

Vale la pena rammentare che il 22 novembre 2015 la Carife è stata risolta nonostante l'11 novembre 2015 il consiglio del Fondo interbancario di tutela dei depositi avesse già deliberato la nascita dello schema volontario per poter intervenire concretamente con strumenti atti ad evitare le conseguenze alle quali si è inevitabilmente giunti.

Ne deriva un quadro che semplicisticamente ha travolto aspettative e diritti dei tanti, peraltro riservando alla Carife esiti tutt'affatto differenti da

quelli riservati ad altri istituti bancari nel risiko delle crisi bancarie degli ultimi anni.

Nonostante questo, si evidenziano ancora falle nella normativa voluta dal Governo dell'epoca, a dispetto delle contrarie affermazioni a scopo puramente propagandistico che hanno accompagnato interventi così superficiali e scomposti. E questo anche senza volere ripercorrere, anche in questa sede, la lunga serie di interventi e correttivi reiterati che hanno accompagnato questa incredibile stagione di inseguimento a crisi bancarie destinate a manifestarsi dovunque e comunque, nonostante affannosi tentativi del Governo di mettere improbabili toppe solo a posteriori, e una sempre più evidente incapacità, innanzi tutto, a comprendere le ragioni strutturali della crisi per calibrare tipologie ed entità degli interventi da mettere in campo, auspicabilmente in maniera tale da evitare odiose sperequazioni tra risparmiatori solo perché appartenenti a questo a quest'altro bacino elettorale.

Basti considerare, in questa prospettiva, il decreto-legge n. 59 del 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n.119 del 2016, che pone limiti e disparità di trattamento tra i risparmiatori dell'istituto sopra citato con evidenti profili di incostituzionalità (ciò in quanto non consente di ottenere a diverse categorie di persone l'accesso all'indennizzo a causa di un vuoto nel testo del decreto stesso).

Non diversamente da altre banche coinvolte nella crisi degli ultimi anni, anche per Carife, si è profilata la possibilità di salvataggio solo attraverso un adeguato aumento di capitale che consentisse l'intervento di altro istituto bancario, solido e disponibile a sobbarcarsi il risanamento. Ma, diversamente da quanto garantito per altre banche, per Carife non è stato assicurato dal Governo quel complesso di condizioni regolamentari e finanziarie che hanno, ad esempio, circondato l'operazione di salvataggio di MPS.

Basti pensare, al riguardo, che i risparmiatori di MPS in possesso di obbligazioni emesse dalla stessa banca verranno rimborsati interamente, ovvero nella misura del 75% per quelli istituzionali, a dispetto di quanto invece previsto per le analoghe categorie di risparmiatori in possesso di obbligazioni emesse da Carife.

Disparità di trattamento per i risparmiatori, disparità di trattamento per i dipendenti, disparità di trattamento per i distinti istituti di credito.

Quanto ai risparmiatori *retail*, è palese la ingiustificata disparità di trattamento solo in funzione della banca emittente i titoli coinvolti nel *default*: i detentori di obbligazioni emesse da MPS, infatti, verranno rimborsati al 100%. Ma così paradossalmente si accresce ancora di più il divario di trattamento nei confronti dei risparmiatori di Carife: solo una minima parte di questi ultimi, infatti, ha ottenuto un indennizzo ed i più hanno dovuto percorrere la strada del rimborso forfettario in luogo di quella della procedura arbitrale che avrebbe garantito a loro un ristoro maggiore. Ciò a causa della mancanza dei decreti attuativi per l'operatività della procedura arbitrale.

Fino al 23 dicembre 2016 non si parlava di denaro pubblico per arginare le crisi bancarie; oggi, se ora se ne parla, una parte di quel fondo pari a 20 miliardi di euro a disposizione del Governo per effettuare interventi sul capitale e sulla liquidità potrebbe essere utilizzato per tutte quelle realtà creditizie che ancora hanno una possibilità di trovare una strada indolore per i risparmiatori e per i lavoratori in esse impegnati.

Anche i sindacati, così come i risparmiatori, si sono spesso domandati come mai la Cassa di Risparmio di Ferrara abbia avuto un trattamento da parte del Governo così beffardo, quando qualsiasi altra scelta politico-economica avrebbe consentito di affrontare una crisi con conseguenze meno dolorose di quanto purtroppo si è verificato.

Sul fronte occupazionale, per la Nuova cassa di risparmio di Ferrara, a differenza del trattamento riservato ad altri istituti, sono immediatamente e irreversibilmente emersi esuberanti di personale con l'acquisto da parte di BPER: 400 esuberanti su poco meno di 850 dipendenti, con circa 150 dipendenti in prepensionamento e circa 250 dipendenti a casa con solo due anni di stipendio. Tutto ciò è politicamente inaccettabile in considerazione, peraltro, del fatto che la risoluzione della banca era stata chiesta per salvaguardare anche i posti di lavoro.

### *9.2 Disparità di trattamento che restano ingiustificate ed inspiegabili*

Come ricordato, ad avviso dei rappresentanti di risparmiatori coinvolti e sindacati dei lavoratori dipendenti dell'istituto, Carife fu commissariata poiché la Banca d'Italia riteneva che vi fossero irregolarità. Dal commissariamento ad oggi la banca è stata letteralmente distrutta (fuga di clienti, perdita di volumi, ecc.) e per essa non è stato disposto alcun piano industriale, così frustrando le ragioni di tutela di clienti e dipendenti.

Vengono lamentate forti discriminazioni a danno dell'istituto di credito, dei dipendenti e dei risparmiatori. I risparmiatori quindi denunciano non solo le asserite irregolarità da parte degli amministratori della banca, ma lamentano una cattiva vigilanza da parte della Banca d'Italia e scelte sbagliate da parte del Governo dell'epoca relativamente alla decisione di risolvere l'istituto di credito e alla decisione di adottare degli strumenti volti a consentire un rimborso di quanto perduto da parte dei risparmiatori. In merito al «particolare» arbitrato indicato nella legge di stabilità successiva al decreto-legge n. 183 del 2015, in luogo del rimborso forfettario, a causa di un enorme ritardo nell'emanazione dei decreti attuativi ed a causa della procedura prevista, ancora oggi sono parecchi i risparmiatori che non hanno potuto accedere ed ottenere un indennizzo.

Una possibile soluzione viene invocata nel segno del ricorso ad alcuni degli strumenti già dispiegati nei mesi passati, ma – inspiegabilmente – solo per alcuni istituti bancari, a dispetto di elementari esigenze di equità e parità di trattamento.

In particolare, il decreto-legge n. 237 del 23 dicembre 2016 contiene «Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio»

volte ad evitare gravi perturbazioni dell'economia e preservare la stabilità finanziaria nel rispetto del contenuto del decreto legislativo n. 180 del 2015 e del regolamento (UE) n. 806/2014. In armonia con le disposizioni sopra richiamate e nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato, fino al 30 giugno 2017 (data suscettibile di proroga o estensione previa approvazione da parte della Commissione europea), a concedere la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane, previo parere positivo della Commissione europea sul regime di concessione della garanzia.

L'ammontare delle garanzie concesse è limitato a quanto strettamente necessario per ripristinare le capacità di finanziamento a medio-lungo termine delle banche che beneficino di tale garanzia.

La garanzia concessa dallo Stato è onerosa: gli oneri a carico delle banche beneficiarie della garanzia sono calcolati a seconda della valutazione del rischio dell'operazione e secondo alcune determinate modalità.

Il decreto-legge citato disciplina, poi, eventuali interventi di rafforzamento patrimoniale a sostegno di banche e di gruppi bancari. Viene previsto, infatti, che il Ministero dell'economia e delle finanze possa sottoscrivere o acquistare azioni emesse dalle banche italiane al fine di rafforzare il patrimonio. Anche in questo caso l'intervento dello Stato può essere richiesto da una emittente che abbia esigenza di rafforzare il proprio patrimonio. L'emittente dovrà quindi presentare un programma di rafforzamento indicante l'entità del fabbisogno di capitale necessario, le misure che intenda intraprendere ed il termine del programma stesso.

Il decreto «salva risparmio» istituisce, infatti, un fondo pari a 20 miliardi di euro che potrà essere utilizzato dal Governo per effettuare interventi sul capitale e sulla liquidità nel caso si rendesse necessario, facendo ricadere su tutti i contribuenti l'eventuale salvataggio degli istituti di credito.

Questo percorso è stato segnato dalla vicenda che, coinvolgendo il Monte dei Paschi di Siena, ha contribuito ad accelerare l'adozione di questo provvedimento nello specifico assicurando la ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena con la conversione forzata delle obbligazioni subordinate, ma avrebbe potuto fornire certezze anche ad altri istituti di credito in grave difficoltà.

Per Carife, al contrario, sembra che il destino sia già stato segnato irreversibilmente quando, al contrario, facendo un passo indietro, si sarebbe potuto consentire l'applicazione delle nuove disposizioni previste dalla normativa richiamata.

Anche in questo caso si affacciano ombre sulla gestione della crisi da parte degli organi istituzionalmente preposti, non potendo altrimenti comprendersi o giustificarsi le ragioni di questa odiosa differenziazione di trattamento alla quale ancora una volta manca una risposta adeguata, sia in termini tecnico-giuridici, sia in chiave politica.

È anche questo un ulteriore attestato di quante scorie abbia lasciato nel sistema una incapacità di prevenire, gestire, circoscrivere, arginare e superare una crisi che, si ripete quanto già evidenziato con riferimento

ad altre realtà, solo con colpevole mistificazione è stata presentata come connotata da troppe specificità, ogni volta differenti. Ma è evidente che non è stata segnata da criticità legate ad una specifica (e circoscritta) area territoriale, magari in funzione di criticità emerse in contesti locali; non ha caratterizzato solo istituti appartenenti a talune tipologie, non distinguendo in questo senso tra esempi di gestione cooperativa, anche nella forma di banche popolari, e ordinarie società per azioni; ha interessato banche del territorio o di più limitate dimensioni e istituti di rilevanza nazionale, con azioni quotate o con consistenti requisiti dimensionali e numerosi soci.

In definitiva, è stata una crisi che ha fatto emergere le debolezze di fondo del sistema bancario italiano che una gestione colpevolmente superficiale e strabica da parte delle autorità di governo succedutesi negli ultimi anni ha fatto lievitare, senza neppure sapere intervenire a posteriori in modo da evitare che potesse montare un sentimento diffuso di reazione di fronte alla ingiustificata disparità di trattamento.

### *9.3 Le vicende specifiche di Cassa di risparmio di Chieti*

Le vicende che coinvolgono la Carichieti sono assimilabili a quelle che hanno visto coinvolte le altre banche «minori», quali la Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, la Banca Marche e la Cassa di risparmio di Ferrara.

Come è possibile evincere dalla relazione della CONSOB, la Cassa di risparmio della provincia di Chieti SpA («CARICHIETI») non era emittente quotato, né diffuso (essendo partecipato all'80% dall'omonima fondazione ed al 20% da Intesa Sanpaolo SpA); per conseguenza, in relazione a tale emittente, la CONSOB non aveva poteri in materia di informativa contabile, né quelli di intervento sulla correttezza delle informazioni fornite al pubblico (ai sensi degli articoli 114, comma 5, e 115 del TUF), né alcun altro potere in materia *corporate governance*.

L'istituto di credito in questione era, tuttavia, vigilato dalla CONSOB (al pari delle altre banche «minori») – in quanto intermediario autorizzato alla prestazione dei servizi di investimento – limitatamente ai profili di trasparenza e correttezza, sicché detta autorità esercitava le proprie prerogative di controllo e vigilanza in occasione dell'approvazione dei prospetti informativi relativi all'emissione di azioni e obbligazioni.

Va, inoltre, aggiunto che nei confronti delle citate quattro banche «minori» erano applicabili, in qualità di «enti di interesse pubblico» di cui all'articolo 16 del decreto legislativo n. 39 del 2010, i poteri CONSOB di vigilanza sui revisori legali.

Operando una ricostruzione cronologica degli eventi, deve anzitutto segnalarsi come nel periodo 2011-2017 la banca in questione non ha effettuato aumenti di capitale.

Con riferimento alle cosiddette obbligazioni subordinate da essa emesse ed interessate dalla risoluzione, solo tre (e per un importo complessivo di 25 milioni di euro) sono state offerte alla clientela su prospetti

informativi approvati dalla CONSOB nel 2011 e nel 2013, mentre le restanti (per un importo totale di 34,8 milioni di euro) non erano assoggettate all'obbligo di approvazione di un prospetto da parte della CONSOB.

È nel corso del 2012 che Carichieti iniziava ad evidenziare difficoltà di gestione, con un'evoluzione della condizione di crisi rapidissima fino al fallimento, complice l'esposizione della banca con 45 milioni di sofferenze, concentrata prevalentemente su pochissime posizioni (rappresentate, prevalentemente, da un'azienda metalmeccanica e da un gruppo commerciale).

L'istituto viene sottoposto a quattro ispezioni della Banca d'Italia prima dell'amministrazione straordinaria, scattata nel settembre del 2014, ben prima quindi del collasso, a qualsiasi causa sia esso riconducibile: sembra, perciò, evidente che si trattava di una banca sotto osservazione con diversi problemi di trasparenza.

In occasione della sua audizione presso questa Commissione, il capo della Vigilanza della Banca d'Italia, dottor Carmelo Barbagallo, ha riferito (con riguardo a Carichieti, così come a Banca Etruria, Banca Marche e Cariferrara) che (testualmente) «*La governance* delle quattro banche è risultata fortemente inadeguata in tutte le sue articolazioni»; ha, altresì, precisato l'alto funzionario della Vigilanza che «sulla qualità della *governance* di tre di queste banche (Marche, Chieti e Ferrara) ha inciso la strategia delle Fondazioni, volta a conservare un ruolo dominante; ne sono conseguiti una riluttanza a ricorrere al mercato dei capitali e atteggiamenti ostili a soluzioni aggregative».

Ha, quindi, ulteriormente evidenziato il dottor Barbagallo che «la crisi delle quattro banche poste in risoluzione il 22 novembre 2015 trae origine da cause comuni: *governance* inadeguata, politiche di erogazione imprudenti, comportamenti irregolari. La crisi economica ha fatto deflagrare fragilità già esistenti impedendo, in un contesto normativo europeo radicalmente mutato, l'utilizzo degli strumenti di soluzione delle crisi sperimentati in passato».

Parlando, in particolare, delle carenze nella *governance*, il capo della Vigilanza della Banca d'Italia ha spiegato che «la proprietà non ha svolto il ruolo di selezione e vaglio dei vertici aziendali; il Consiglio di amministrazione e il management non hanno realizzato un modello di gestione sano e prudente; i meccanismi di controllo interno non hanno funzionato»; di tal che, come riscontrato nelle altre banche in crisi, «le insufficienze della *governance* si sono tradotte in una scadente qualità del credito, che ha risentito di cattiva organizzazione, pratiche inadeguate, violazioni di norme e regolamenti».

Quanto ai crediti deteriorati delle quattro banche cosiddette minori, Barbagallo ha sottolineato che nel corso del tempo essi hanno raggiunto «percentuali almeno doppie rispetto a quelle del sistema bancario, determinando tensioni di liquidità e pesanti perdite patrimoniali, all'origine del dissesto»; parlando, poi, dell'inadeguatezza del *management* delle predette quattro banche il dottor Barbagallo ha precisato che «i rafforzamenti patrimoniali non si sono talvolta nemmeno realizzati; i ricambi degli espo-

nenti di vertice non ne hanno migliorato i comportamenti; la pervicace difesa dell'autonomia ha scoraggiato la ricerca di potenziali acquirenti».

Ricordando poi che le banche sono «imprese» e che proprio per questo la Vigilanza non può sostituirvisi, il responsabile della Banca d'Italia ha osservato come «la Vigilanza ha il compito di far emergere i problemi, di stimolare gli interventi necessari affinché essi vengano risolti e non si ripetano».

Nel caso della Carichieti la situazione è sembrata «irreversibile» solo nel 2014, quando è arrivata la prima dichiarazione di insolvenza, mentre l'anno dopo è intervenuto l'azzeramento totale del valore delle azioni e delle obbligazioni subordinate, disposto dal Consiglio dei ministri su proposta della Banca d'Italia (a novembre).

Il provvedimento di risoluzione delle quattro banche – ha proseguito Barbagallo – è stato «gravoso per gli azionisti, per i sottoscrittori di obbligazioni subordinate, per il sistema bancario» e tuttavia «sono state evitate due soluzioni alternative ben più distruttive: il bail-in o la liquidazione coatta»; ha, quindi, soggiunto l'alto funzionario che «in entrambi i casi le conseguenze sistemiche sarebbero state ben più gravi rispetto a quella della risoluzione [...] non c'erano alternative – su Banca Marche, Carife, Banca Etruria e Carichieti – l'unica sarebbe stata la risoluzione dei quattro istituti», che avrebbe coinciso con la «liquidazione» ed avrebbe cagionato «conseguenze ben più gravi ai risparmiatori».

In data 5 settembre 2014 inizia, dunque, per la Carichieti il periodo di amministrazione straordinaria, durata 443 giorni; in data 22 novembre 2015, poi, la Banca d'Italia delibera l'avvio della risoluzione della banca, fino all'aprile 2016, quando il tribunale dichiara il fallimento della vecchia banca.

Il procuratore della Repubblica di Chieti, dottor Francesco Testa, ha riferito a questa Commissione, in sede di sua audizione, di un'indagine aperta dal suo ufficio nei confronti degli ex commissari straordinari della banca, nominati dalla Banca d'Italia, Salvatore Immordino e Francesco Bochicchio, sulla base di indagini preliminari avviate il 1° aprile 2016 «a seguito della richiesta di accertamento dello stato di insolvenza della Cassa di risparmio di Chieti avanzata dall'allora commissario straordinario nominato dalla Banca d'Italia».

In quella richiesta di accertamento, il commissario «aveva individuato e segnalato irregolarità gestionali e operative della Carichieti e pertanto ne chiedeva la dichiarazione dello stato di insolvenza»: di lì, le accuse dei pubblici ministeri agli ex vertici della banca di bancarotta fraudolenta con dissipazione. Il magistrato ha, pure, ricordato come la rettifica dei crediti, fatta poco prima della risoluzione, fu per 243 milioni ed è stata giudicata dal tribunale di Chieti come «*non liquet*» (non chiara) perché il tribunale di Chieti «non è stato in grado di valutare i criteri applicati».

Il procuratore capo auditore, infine, ha sottolineato che resta da approfondire se la svalutazione dei crediti operata poco prima della risoluzione possa aver dato la «mazzata finale» alla situazione patrimoniale dell'istituto o se sia stata un fattore autonomo.

CAPITOLO 10 – LE PROPOSTE MIGLIORATIVE DEL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO SECONDO LA COMMISSIONE (ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERE *c*) E *d*), DELLA LEGGE 12 LUGLIO 2017, N. 107)

### *10.1 Come trarre costruito dai lavori della Commissione*

Alla luce di quanto conclusivamente accertato da questa Commissione, appare indispensabile trarre costruito dagli inquietanti fatti del 2011 e da quelli, non meno gravi, del recente passato che hanno coinvolto taluni istituti bancari operanti nel Paese.

Occorre, soprattutto, scongiurare per il futuro il rischio del verificarsi di eventi del tipo di quelli fin qui illustrati nella presente relazione: dalle dinamiche opache della speculazione finanziaria con i meccanismi esogeni di «induzione» di situazioni di crisi del debito sovrano, alle diffuse sacche di *mala gestio* nel governo di istituti di credito di dimensioni piccole, medie e grandi.

Queste di seguito sintetizzate sono solo alcune delle «nostre» proposte migliorative in ordine al sistema bancario e finanziario ed ai presidi di prevenzione e contrasto dei reati di settore.

### *10.2 Ricostituzione della presente Commissione di inchiesta, anche come Commissione parlamentare di vigilanza sul sistema bancario e finanziario*

Dalla ampia disamina dei diversi profili che la crisi recente del sistema bancario ha fatto emergere, sono stati posti in luce non pochi ambiti nei quali il poco tempo effettivamente lasciato a disposizione della Commissione per i suoi lavori non ha consentito una analisi completa ed esaustiva. Proprio per completare l'analisi riprendendo e compendiando gli spunti di approfondimento che gli accertamenti compiuti hanno offerto, si impone – già in fase di avvio della imminente prossima legislatura – una ricostituzione della presente Commissione; ma questa volta non con un'ottica «emergenziale», e quindi per appurare fatti e responsabilità politiche ed istituzionali rispetto a fenomeni già manifestatisi o accadimenti – spesso infausti – solo da inseguire, quanto soprattutto per intervenire costantemente in funzione di vigilanza proattiva e pertanto in un'ottica di valorizzazione della tempestività, come Commissione di vigilanza sul sistema bancario e finanziario, in grado di operare stabilmente a presidio di valori costituzionali (primi fra tutti quelli rappresentati dalla salvaguardia del risparmio, articolo 47 della Costituzione, dell'iniziativa privata, articolo 42 della Costituzione, dalla tutela del diritto al lavoro, *ex* articolo 4 della Costituzione), così potendo garantire l'implementazione permanente dell'attività regolatoria in condizioni di coerenza con l'assetto istituzionale vigente.

In questo senso, la Commissione di vigilanza che si auspica, come organismo paritetico di senatori e deputati dovrebbe rappresentare l'interlocutore istituzionale di elevato livello per garantire quel necessario rac-

cordo che, al di là delle specificità e specializzazioni di settore, le varie «anime» della vigilanza non sempre hanno saputo garantire.

Al contempo, un organismo di questo tipo garantirebbe un confronto costante e continuo con il Governo, evitando quel defatigante ed inutile ricorso alla decretazione di urgenza reiterata in materia bancaria che dal 2015 alla fine di questa legislatura sembra aver caratterizzato un Esecutivo scarsamente in grado di aprire con il Parlamento il canale di confronto istituzionale che avrebbe giovato ad una migliore gestione del settore in tempi di crisi.

Un sigillo di massima trasparenza ed, al contempo, di efficace deterrenza per il futuro potrebbe senz'altro derivare da un impegno del prossimo Parlamento a varare una legge che renda (finalmente) pubblici i nominativi dei principali debitori insolventi delle banche sottoposte a liquidazione, risoluzione e/o aiuto di Stato.

### *10.3 Istituzione di una procura nazionale per i reati economico-finanziari*

Come è noto, la moderna criminalità riesce a cogliere sempre con straordinario tempismo tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dell'economia e dall'integrazione dei mercati finanziari.

La crisi finanziaria globale e quella del debito sovrano (causate dai fattori puntualmente esaminati nella prima parte della presente relazione), la loro trasmissione al sistema bancario italiano, con tutte le note crisi bancarie scoperte a più riprese ed intervenute con varia intensità ed a vari livelli, hanno delineato un inquietante spaccato di reati economico-finanziari che pongono una precisa indicazione all'istituzione di una procura nazionale «dedicata» a tali tipologie delittuose.

Si tratta di reati particolarmente odiosi perché commessi da soggetti (più che poteri) «forti» (dotati di strumenti, informazioni e conoscenze) ai danni di soggetti «deboli», meno preparati ed attrezzati, spesso resi ancora più vulnerabili da una condizione di difficoltà economica o finanziaria.

Questi reati (dalle manipolazioni di mercato, a livello macroeconomico, ai reati di truffa, passando per tutti i tipici reati finanziari e contro il patrimonio) e le loro conseguenze dannose hanno colpito il cuore dell'intero sistema economico e ciò è tanto più grave, pericoloso e destabilizzante per un Paese, come il nostro, con una situazione debitoria particolarmente pesante ed una crescita che stenta a consolidarsi a livelli soddisfacenti.

L'indicazione alla creazione di un organismo investigativo nuovo e «dedicato» è, invero, emersa – oltre che dalle complessive evidenze dell'istruttoria di questa Commissione di inchiesta – anche dalle audizioni di magistrati a capo dei più grandi uffici giudiziari inquirenti del Paese.

È la specifica tipologia dei reati finanziari, la loro struttura complessa, il loro particolare *iter* consumativo, spesso a carattere transnazionale, a suggerire la costituzione di uffici sempre più all'avanguardia, qualificati ed attrezzati all'interno di una procura nazionale che, coadiuvata da direzioni distrettuali con modalità sostanzialmente analoghe a quelle pre-

viste per la procura nazionale antimafia e antiterrorismo, consenta il raggiungimento dei seguenti indifferibili obiettivi: *a)* valorizzare e migliorare le specializzazioni degli organi inquirenti e giudicanti; *b)* potenziare gli strumenti di coordinamento e collegamento delle indagini; *c)* individuare chiare norme in materia di competenza; *d)* migliorare le sinergie tra forze di polizia, nuclei specializzati in materia di reati economici, pubblica amministrazione e organi vigilanti.

Ovviamente, in premessa ed a monte di un intervento di tal fatta non potrebbe che esserci il potenziamento e, al contempo, una semplificazione/coordinamento di tutta la legislazione dello specifico settore (oltre che di quella fallimentare), pure codificando strumenti (quali sequestri conservativi e preventivi per «equivalente») funzionali al blocco (congelamento) ed all'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati da amministratori e dirigenti infedeli appartenenti al ceto bancario.

#### *10.4 Istituzione di un'Agenzia di rating europea*

Un'efficace tutela del risparmio ed una seria prevenzione delle crisi bancarie richiedono senz'altro maggiore formazione finanziaria e migliore informazione finanziaria.

Come fornire ai mercati ed agli investitori (piccoli e grandi) un'informazione finanziaria completa, corretta, rigorosa, tempestiva e trasparente?

Nei precedenti capitoli di questa relazione si è diffusamente affrontato il tema dell'importanza e dell'estrema delicatezza della «informazione finanziaria» in un'era caratterizzata dall'integrazione dei mercati e dalla globalizzazione.

Coloro che «informano» gli investitori di tutto il mondo sulla maggiore o minore affidabilità creditizia di un emittente privato o pubblico, come uno Stato sovrano, hanno – di fatto – l'enorme potere di spostare altrettanto enormi masse di denaro da un'azienda all'altra, così come da uno Stato all'altro o addirittura da un continente all'altro: un potere, dunque, di determinare ed influenzare gli equilibri geopolitici del pianeta.

L'informazione finanziaria «*price sensitive*» attualmente fornita ai mercati ed agli investitori di tutto il mondo e che ne orienta le scelte di investimento proviene, essenzialmente, dalle tre grandi «sorelle» del *rating*, le agenzie Standard & Poor's, Moody's e Fitch: società sulla cui discutibile indipendenza e trasparenza vi è una fiorente ed autorevole letteratura, da ultimo riscontrata e corroborata dalla sentenza di un tribunale italiano che ha svelato inquietanti scenari.

L'indicazione e la proposta che emerge dai lavori della Commissione è, in questo caso, quella di attivarsi e richiedere, in ambito europeo, l'istituzione di una Agenzia di *rating* europea: un tema sul quale, invero, ha discusso ampiamente anche il Parlamento europeo che con votazione unanime ha invitato la Commissione «ad incoraggiare le imprese esistenti a registrarsi come agenzie di rating del credito di diritto europeo, riducendo gli ostacoli all'ingresso o all'espansione nel settore a tutti i livelli»; ma si tratta di un tema estremamente delicato sul quale non c'è ancora accordo.

Il punto è come rendere realmente indipendenti, quindi più affidabili, le agenzie di *rating* che – come la storia recente dimostra – hanno più volte sbagliato buona parte delle loro valutazioni, alimentando la speculazione.

Le agenzie di *rating* – che, come si è ampiamente detto nelle pagine precedenti, valutano l'affidabilità creditizia di un emittente (aziende, enti, Stati) e valutano se questi soggetti emittenti siano in grado di ripagare o meno i titoli da loro emessi – sono criticate per svariate ragioni: perché considerate la «*longa manus*» della speculazione anglosassone e guadagnano profitti enormi; perché hanno assegnato valori massimi di affidabilità a titoli spazzatura o addirittura tossici, come nel caso dei *subprime*; perché hanno dato il voto massimo (tripla A) a Lehman Brothers pochi giorni prima che la banca d'affari fallisse trascinando quasi tutto il mondo nella sua crisi; perché continuano ad abbassare il *rating* degli Stati che cercano di rimettere i loro conti a posto, mettendoli sempre più a rischio, fino a condurli quasi al fallimento, come nelle profezie che si autoavverano.

La critica maggiore e più eclatante riguarda, però, il rapporto incestuoso con i loro clienti: le agenzie di *rating* sono, infatti, notoriamente «pagate» dai medesimi soggetti che esse «giudicano», cioè dai venditori di titoli, non dai compratori.

Il problema più drammatico consiste, allora, nel fatto che le agenzie di *rating* hanno un ruolo assolutamente preponderante nel sistema finanziario globale e svolgono un'attività a cui le maggiori autorità di controllo attribuiscono un valore semi-legale: determinate tipologie di investitori devono, infatti, per legge o per statuto «obbedire» ai *rating* delle agenzie e pilotare nelle direzioni da esse tracciate i loro investimenti.

E così, per esempio, un fondo pensione non può investire se non in titoli che abbiano affidabilità e *rating* elevati, per non mettere a rischio i fondi degli associati; ne consegue che se, allora, un'agenzia di *rating* boccia o retrocede uno Stato sovrano (cioè la sua affidabilità creditizia), automaticamente il fondo pensioni deve disinvestire i titoli che ha in portafoglio di quel Paese.

La stessa Banca centrale europea accetta titoli di Stato come garanzia (collaterale) per i prestiti alle banche europee sulla base dei giudizi delle società di *rating*.

Così, a causa del fatto che le autorità regolamentari della finanza globale hanno delegato alle agenzie di *rating* il potere di orientare e guidare gli investimenti, le loro «profezie» si autoavverano: e puntualmente gli speculatori possono facilmente scommettere sul fallimento di uno Stato contando sui giudizi/profezie delle controverse agenzie.

Occorre, dunque, un organismo *super partes* che – in condizioni di reale (e non solo apparente) trasparenza – operi le valutazioni sull'affidabilità degli emittenti, (specie degli emittenti sovrani) con personale competente, indipendente e qualificato, guidato da una *governance* «garantita» ed immune da influenze (e traffici di influenze) sotto l'egida della Commissione europea: l'obiettivo deve essere quello di fare dell'attività di *ra-*

*ting*, un'attività che, lungi dal favorire la speculazione, difenda e favorisca il risparmio del pubblico, assurgendo a funzione eminentemente pubblica.

All'Europa, del resto, conviene muoversi esattamente in questa direzione anche per assicurare una difesa permanente ed effettiva della moneta unica e, con essa, delle economie dei Paesi aderenti all'euro.

#### *10.5 Separazione delle banche commerciali dalle banche d'affari (o speculative)*

Nel quadro di previsione di una radicale riforma dell'ordinamento bancario, campeggiano in primo piano varie proposte di legge volte ad introdurre, nel nostro ordinamento, il principio della separazione delle attività bancarie commerciali da quelle speculative, sì da creare una netta distinzione delle attività più «rischiose» delle banche, da quelle di tradizionale intermediazione finanziaria: con il doppio obiettivo di rafforzare la stabilità finanziaria e di migliorare il livello di protezione dei risparmiatori.

Oltreoceano, negli Stati Uniti, una separazione fra banche commerciali e banche di investimento fu introdotta nel 1933, dopo il collasso del sistema bancario, con il *Banking Act*, noto come *Glass-Steagall Act* (nomi dei proponenti), rimasto in vigore per più di sessanta anni e poi abolito. Ulteriori interventi normativi di «separazione» sono stati adottati, sempre negli Stati Uniti, con la cosiddetta *Volcker rule* che limita l'attività speculativa delle banche, che non possono investire i propri capitali in borsa, con strumenti derivati e partecipazioni in *hedge funds*, se non in modo limitato; detta norma separa, poi, le attività di «*commercial*» da quelle di «*investment*» per tutelare i risparmiatori ed evitare nuovi *crack* finanziari.

Nel Regno Unito un rapporto redatto nel 2011 da un gruppo di esperti indipendenti (*Vickers report*) ha proposto l'imposizione di un regime di separazione strutturale fra le attività bancarie tipiche, quelle di raccolta del risparmio e di erogazione del credito, e quelle delle banche d'investimento. Le proposte del rapporto Vickers sono state in gran parte recepite dal Parlamento inglese con le modifiche apportate dal *Financial Services Act* del 2013. Le banche commerciali possono essere all'interno di un gruppo in cui altre società esercitano attività di intermediazione mobiliare. Le prime sono isolate dalle seconde, imponendo che le due attività siano esercitate da soggetti giuridicamente distinti; altre norme limitano la possibilità di trasmissione delle perdite dalle società che esercitano l'attività bancaria tipica alle altre componenti del gruppo. In tal modo, all'interno del gruppo polifunzionale, che può operare in tutti i settori dell'intermediazione, si dovrebbe creare un *ring fence* intorno alla banca che raccoglie depositi ed eroga credito.

In Europa, la Commissione europea ha affidato a un gruppo di esperti uno studio che ha prodotto un rapporto favorevole all'introduzione nelle direttive di riforme che impongono un principio di specializzazione (*Liika-*

*nen report* del 2013). I lavori per l'introduzione di riforme strutturali hanno raggiunto nel 2015 un compromesso politico su un testo di norme approvato dal Consiglio europeo e poi dal Parlamento europeo. La proposta di regolamentazione contiene norme volte ad assicurare la separazione fra l'attività bancaria tipica, raccolta di depositi ed erogazione di credito, e quella di *trading* in conto proprio, ossia proprietari *trading*, e altre tese a garantire una adeguata valutazione dei rischi derivanti dall'attività di *trading* per conto terzi. La proposta, considerando le differenze esistenti fra gli ordinamenti dell'Unione, lascia agli Stati due possibili opzioni di recepimento: introdurre un regime che crei un *ring fence* intorno al soggetto che esercita l'attività bancaria tipica; l'attribuzione alle autorità competenti del potere di imporre divieti e obblighi per realizzare la specializzazione operativa. Tale proposta di regolamento è purtroppo ancora al vaglio della Commissione europea che risulta non interessata da approvarla.

Dall'analisi del contesto bancario italiano emerso durante i lavori di questa Commissione di inchiesta, così come dall'analisi delle sopra citate esperienze e proposte di regolamento, possono identificarsi alcuni punti significativi che rendono necessario adottare un sistema di separazione funzionale delle attività bancarie.

L'esercizio congiunto delle attività bancarie tradizionali e di quelle nel campo dei servizi di investimento ha portato a una crescita significativa delle dimensioni degli intermediari che sono diventati «troppo grandi per fallire», ma anche troppo complessi per essere controllati in maniera efficace, troppo articolati per essere gestiti, in pratica troppo grandi e basta.

La crescita esponenziale dei rischi assunti dalle banche è derivata soprattutto dall'esercizio dell'attività di intermediazione mobiliare.

L'esercizio congiunto delle due attività può determinare un'estensione eccessiva dell'intervento pubblico nelle crisi. Secondo questa impostazione devono essere salvate, anche con fondi pubblici, solo le banche che, raccogliendo risparmio nella forma dei depositi, possono essere soggette a una crisi di panico dei risparmiatori. Esse devono essere salvate, inoltre, perché esercitando il credito nei confronti delle imprese svolgono una funzione essenziale nei sistemi economici. In altri termini, si riconosce l'esigenza di una tutela pubblica solo per le banche che svolgono attività di intermediazione tradizionale.

Le banche «universali» o «globali», sono luoghi dove si generano fortissimi conflitti di interessi: sono istituti che fanno da consulenti dell'azienda per l'emissione di titoli, di consulente del risparmiatore nella scelta del titolo e, a piacimento, effettuano acquisti di titoli per proprio conto: una pericolosa promiscuità di funzioni.

La separazione permette di evitare la collocazione indiscriminata di prodotti ai danni dei clienti della banca, dove i tecnicismi tipici dei prodotti finanziari con i loro rischi sono stati avvolti in una cortina di opacità che ha consentito alla banche di collocare prodotti che altrimenti non sarebbero stati mai richiesti.

Le persone interessate ad investire in prodotti finanziari o azioni potranno rivolgersi liberamente alle sole banche d'investimento.

Numerose e variegate sono le proposte di legge che giacciono in attesa di essere discusse ed approvate: proposte che potrebbero concretizzarsi nella prossima legislatura; così, quelle che prevedono:

- una separazione tra le banche che svolgono attività di raccolta di risparmio tra il pubblico ed esercizio del credito e le banche che svolgono attività di commercio in proprio di strumenti finanziari;

- un divieto per le banche commerciali di svolgere, direttamente o indirettamente, qualsiasi attività propria delle banche d'affari, delle società di intermediazione mobiliare e, in generale, di tutte le società finanziarie che non sono autorizzate a effettuare la raccolta di depositi tra il pubblico;

- un divieto per le banche commerciali di partecipazione o di accordi di collaborazione commerciale di qualsiasi natura con banche d'affari, banche d'investimento, società di intermediazione mobiliare e società finanziarie;

- un divieto per le banche commerciali di essere partecipate dalla banche d'affari ovvero il divieto di partecipazioni incrociate;

- un divieto per i rappresentanti, direttori, soci di riferimento e impiegati delle banche d'affari, delle banche d'investimento, delle società di intermediazione mobiliare e, in generale, di tutte le società finanziarie che non effettuano la raccolta di depositi tra il pubblico, di detenere posizioni di controllo e di ricoprire cariche direttive nelle banche commerciali;

- un divieto per il *management* delle banche di ricoprire cariche direttive e di detenere posizioni di controllo in banche diverse da quelle in cui operano;

- un divieto di trasferimento di rischi e perdite derivanti dall'attività di *trading* sulla liquidità e sulla solvibilità delle banche commerciali, nonché sul portafoglio e sui depositi della loro clientela;

- sanzioni proporzionate e dissuasive per le banche che non ottemperino ai principi individuati con previsione, per le infrazioni di maggiore gravità, della revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria;

- un trattamento fiscale più favorevole per le banche commerciali rispetto a quello per le banche d'affari.

#### *10.6 Prevenzione di conflitti di interesse e del meccanismo delle «porte girevoli»*

Un tema estremamente delicato e meritevole di adeguata regolamentazione è quello delle cosiddette «porte girevoli» che sembrano esistere tra i ruoli apicali delle grandi strutture tecnocratiche, nazionali e internazionali, ed il mondo della finanza: esiste in tali casi un conflitto di interessi, anche solo potenziale?

Sono noti i casi di alti dirigenti del nostro Tesoro che hanno lasciato (non troppi anni fa) il loro prestigioso incarico presso il Ministero dell'economia e delle finanze per assumere incarichi apicali e di *governance* in

grandi banche d'affari (Goldman Sachs, Morgan Stanley, JP Morgan), peraltro specialisti in titoli di Stato, ma pure «controparti» del Tesoro nella negoziazione di contratti derivati.

Il Tesoro è controparte delle maggiori banche internazionali praticamente su quasi tutto quello che fa: quando deve collocare titoli di Stato, nelle privatizzazioni di aziende partecipate, nella gestione delle crisi bancarie ed in molto altro.

Al di là del sicuro vantaggio che, in termini di crescita professionale (oltre che, naturalmente, reddituale), le «porte girevoli» garantiscono agli «ex» apicali del Tesoro di casa nostra «*uti singuli*», l'essere (detti alti dirigenti) – al momento del passaggio dal settore pubblico a quello privato – portatori di un non indifferente bagaglio di conoscenze ma, soprattutto, l'essere custodi di informazioni sensibili, riservate e perfino «strategiche» sulla contabilità dello Stato e sui suoi «segreti» pone un oggettivo e imbarazzante problema per la sicurezza economica del Paese: un Paese nei cui confronti il suo ex dirigente apicale, transitato «armi e bagagli» al privato (solitamente una banca d'affari globale, che continua a restare «controparte» dell'Italia nei delicati ed impegnativi contratti conclusi, quali – solo per esempio – i contratti derivati), non dovrebbe essere più «vincolato» al Paese da doveri di lealtà, fedeltà e riservatezza, con tutte le conseguenze che da ciò possono derivare e che, del tutto ragionevolmente, derivano.

È, pertanto, evidente, che il passaggio dal settore «pubblico» a quello «privato» debba essere quanto prima riformato e disciplinato in maniera seria e severa; e non solo con regole «tecnicistiche», tipo quella dei «diciotto mesi», per cui si può assumere un incarico in aziende private solo dopo che è passato un congruo lasso di tempo dalla fine del mandato pubblico.

Si tratta di una riforma che si impone anche (ma, come si è visto, non solo) per scongiurare la sensazione, sempre più diffusa, che le posizioni di potere non siano sfruttate per il conseguimento del bene comune, ma guardando all'interesse personale posto che quando il tecnocrate passa dall'altra parte della barricata al termine del mandato, per una parte dei cittadini questo equivale ad un tradimento della fiducia.

Esiste (o esisteva) la morale del «*civil servant*», cioè del burocrate consapevole del ruolo a servizio della collettività, un ruolo che si protrae anche quando si lascia la pubblica amministrazione: come dicevano i romani, la moglie di Cesare non solo deve essere onesta. Deve anche sembrarlo.

#### *10.7 Introduzione di uno «statuto speciale» per gli specialisti in titoli di Stato e potenziamento dello staff del Tesoro*

L'audizione della dirigente generale del Tesoro – direzione del Debito pubblico dottoressa Maria Cannata sui temi della crisi del debito sovrano, della successiva stagione delle rinegoziazioni dei derivati di Stato

(affidate, al pari delle aste dei titoli del debito pubblico, alla sua responsabilità, sotto la supervisione del direttore generale del Tesoro), oltre che sul «caso» Morgan Stanley, ha posto prepotentemente all'attenzione della Commissione un ulteriore e delicato tema: quello del potenziamento dello *staff* del Tesoro, con implementazione quanto meno delle articolazioni dedicate alla negoziazione dei derivati negoziati con primari istituti di credito internazionali, il più delle volte iscritti nell'albo degli specialisti in titoli di Stato.

Questi ultimi sono una particolare categoria di *primary dealers* (operatori principali), grandi banche internazionali iscritte dal Ministero dell'economia e delle finanze in un apposito elenco denominato «Elenco degli specialisti in titoli di Stato», che operano nei mercati all'ingrosso dei titoli di Stato, cioè nell'MTS, impegnandosi a soddisfare, rispetto agli altri, requisiti più stringenti, sia in termini di sottoscrizione nelle aste dei titoli di Stato, sia in termini di attività di negoziazione sui mercati secondari regolamentati.

Detti «specialisti» devono essere in grado di formulare in via continuativa offerte di acquisto e di vendita di titoli, differenziati per caratteristiche, mantenere condizioni competitive di prezzo e svolgere scambi significativi; in contropartita, essi godono di alcuni privilegi esclusivi, tra cui la partecipazione al collocamento delle *tranches* supplementari riservate, alle aste di riacquisto effettuate utilizzando il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e alle operazioni di concambio.

Ed allora, poiché spesso (se non addirittura sempre) le controparti del Tesoro sono proprio i summenzionati *primary dealers*, appaiono auspicabili interventi legislativi funzionali a garantire che, nella contrattazione con siffatte grandi banche – dotate di macrostrutture attrezzate con risorse umane e tecnologiche superspecializzate di assistenza economico-legale-finanziaria – il Ministero dell'economia di uno Stato sovrano come l'Italia possa contare su un più che proporzionato ed adeguato supporto.

#### *10.8 Circolazione immediata e integrale delle risultanze ispettive tra le autorità di vigilanza*

Come emerso nel corso degli accertamenti condotti dalla Commissione, la collaborazione tra Banca d'Italia e CONSOB, pur solennemente sancita dalla lettera dell'articolo 4 del TUF, alla prova dei fatti è risultata contraddittoria e carente, fino al punto da rendere possibile il paradosso di consentire alle banche di omettere, nella pubblicazione dei prospetti informativi, elementi ben noti alla vigilanza di cui gli investitori avevano tutto il diritto di essere informati.

Non si è trattato di un episodio circoscritto: grazie al lavoro svolto dalla Commissione e sulla base dei documenti acquisiti, è stato possibile riconoscere il diffuso ricorso a tale vera e propria anomalia. Il quadro che ne scaturisce risulta davvero preoccupante.

La discrezionalità nella gestione delle informazioni raccolte dagli ispettori volta per volta interessati nei rapporti reciproci tra le autorità di vigilanza, a dispetto di quanto prescritto dall'articolo 4 del TUF, ha come conseguenza un andamento del tutto incoerente dei flussi di notizie da inserire nei prospetti. Le conseguenze sono diverse caso per caso, ma certamente finiscono per delineare un contesto che non brilla per efficacia protettiva dei risparmiatori e degli investitori quanto alle dichiarazioni inserite nei prospetti (tipicamente nel caso di emissione di obbligazioni da parte delle banche). Nel momento in cui il legislatore è chiamato ad intervenire per evitare il ripetersi di queste situazioni in futuro, la prima questione da porsi è come limitare questo livello di discrezionalità.

Allo stato la soluzione più semplice sembra riformare l'articolo 4 del TUF prevedendo l'obbligo per ciascuna autorità di trasmettere integralmente ed immediatamente i verbali delle ispezioni all'altra autorità interessata, allegando una comunicazione sintetica delle prescrizioni comunicate alla banca ispezionata che dovrebbe comparire nel prospetto. A CONSOB spetterebbe il compito di vigilare sull'effettivo rispetto da parte della banca sul dovere di inserimento delle indicazioni di Banca d'Italia.

In questo modo si otterrebbero due risultati importanti: in primo luogo le autorità di vigilanza disporrebbero entrambe di un archivio comune sulle attività ispettive svolte e sui loro esiti. In secondo luogo, si ridurrebbe enormemente il potere discrezionale delle banche di eludere, nella rappresentazione dei prospetti, le prescrizioni rese dalla vigilanza con funzione prudenziale e di stabilità, sperando che l'autorità preposta al controllo di correttezza e trasparenza (CONSOB) non ne sia a conoscenza.

**Doc. XXIII**  
**n. 37-ter**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO

*(istituita con legge 12 luglio 2017, n. 107)*

*(composta dai senatori Casini, Presidente, Augello, Bellot, Ceroni, D'Alì, Del Barba, De Pin, Fabbri, Giannini, Giroto, Marcucci, Mauro Maria Marino, Vicepresidente, Martelli, Miglia-  
vacca, Mirabelli, Molinari, Pagnoncelli, Sangalli, Tosato, Segretario, e Zeller, Segretario; e  
dai deputati Bonifazi, Brunetta, Vicepresidente, Capezzone, Cenni, Dal Moro, Dell'Aringa,  
Meloni, Orfini, Paglia, Ruocco, Sanga, Savino, Sibilìa, Tabacci, Tancredi, Taranto, Vazio,  
Villarosa, Zanetti e Zoggia)*

---

### RELAZIONE DI MINORANZA

*Presentata alla Commissione nella seduta del 30 gennaio 2018, dai deputati Sibilìa, Ruocco  
e Villarosa e dai senatori Giroto e Martelli*

---

*Comunicata alle Presidenze il 30 gennaio 2018, ai sensi  
dell'articolo 1, comma 3, della legge 12 luglio 2017, n. 107*



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario  
Il PresidenteRoma, 30 GEN. 2018  
Prot. 953 /COMM. BANCHE

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 107 del 2017, la relazione finale al Parlamento, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella seduta del 30 gennaio 2018, nonché le relazioni di minoranza.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i miei più cordiali saluti.

*Con i più cordiali saluti*

*Pier Ferdinando Casini*  
Pier Ferdinando CASINI

~~~~~  
Sen. Pietro GRASSO  
Presidente del  
Senato della Repubblica



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario  
Il Presidente

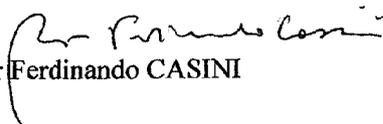
Roma, 30 GEN. 2018  
Prot. 952 /COMM. BANCHE

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 107 del 2017, la relazione finale al Parlamento, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella seduta del 30 gennaio 2018, nonché le relazioni di minoranza.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i miei più cordiali saluti.

*Con i più cordiali saluti*

  
Pier Ferdinando CASINI

~~~~~

On. Laura BOLDRINI  
Presidente della  
Camera dei deputati

**INDICE****PARTE A**

Assenza di sinergia tra le autorità di vigilanza e differenze nelle modalità operative nei confronti di Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza

«Porte girevoli» tra le autorità di vigilanza ed i soggetti vigilati

Il gruppo Banca popolare di Vicenza e la gestione dei conti dei «servizi segreti»

La posizione nella vicenda Banca popolare dell'Etruria e del Lazio della deputata Maria Elena Boschi, ministra e sottosegretaria di Stato

Caso De Benedetti: informazioni riservate agli amici del Governo

Vicende di Banca Marche, CariFerrara e CariChieti

Monte dei Paschi di Siena

Allegato 1 – Breve nota sugli aiuti di Stato

Allegato 2 – Lista degli allegati depositati presso l'Ufficio di presidenza della Commissione e nei contesti assembleari del Monte dei Paschi di Siena

Allegato 1 – Provvedimenti procura/tribunale

Allegato 2 – Lettere ai signori Profumo e Viola

Allegato 3 – Lettere alla Banca d'Italia ed alla Consob

Allegato 4 – Lettere Giuseppe Bivona alla procura di Milano

Allegato 5 – Documentazione Consob

Allegato 6 – Documentazione Banca d'Italia

Allegato 7 – Documentazione autorità di vigilanza internazionali

Allegato 8 – Memorie tecniche CTU e altri

Allegato 9 – Lettere al Governo

Allegato 10 – MPS: documentazioni varie

Allegato 11 – Miscellanea

Allegato 3 – Audizione Monte dei Paschi di Siena – Consob  
– Banca d'Italia – MEF

Audizione del gruppo bancario tedesco Deutsche Bank

Osservazioni sull'audizione del 19 dicembre 2017 del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco

## **PARTE B**

Ulteriori interventi proposti per il miglioramento del sistema bancario e finanziario

1. Interventi di riforma del sistema bancario e finanziario
  - 1.1) Riacquisto delle quote della Banca d'Italia da parte del Ministero dell'economia e delle finanze
  - 1.2) Separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari
  - 1.3) Istituzione della Commissione di vigilanza e dell'Autorità per le politiche macroprudenziali, ai sensi della raccomandazione del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) del 22 dicembre 2011
  - 1.4) Intervento diretto del Ministero dell'economia e delle finanze nella gestione delle crisi del sistema bancario
  - 1.5) Istituzione di una procura speciale e di pubblici ministeri specializzati in materia bancaria e finanziaria
  - 1.6) Riconoscimento ai risparmiatori del potere di proporre l'azione collettiva in materia bancaria e finanziaria (*class action*)
  - 1.7) Abolizione del segreto d'ufficio e piena applicazione della giurisdizione penale
  - 1.8) Riacquisto delle quote della Borsa italiana
  - 1.9) Divieto di acquisto di contratti derivati per lo Stato e per gli enti pubblici
2. Interventi intesi alla tutela del cittadino
  - 2.1) Istituzione di un Fondo per il *misselling*

- 2.2) Interventi di attuazione della trasparenza bancaria e del diritto all'informativa e del dovere della piena pubblicità degli atti societari, inclusi quelli assembleari
- 2.3) Interventi di sostegno alla partecipazione assembleare
3. Interventi intesi al miglioramento del sistema bancario e finanziario
  - 3.1) Esclusione degli istituti di credito speciale dal perimetro di applicazione della direttiva CRD IV e dal regolamento IFRS9
  - 3.2) Obbligo di trasparenza nei rapporti istituzionali delle autorità di vigilanza
  - 3.3) Interventi nella contabilità delle banche nelle crisi economiche
  - 3.4) Nuova gestione dei «*non performing loans*»

## PARTE A

### **Assenza di sinergia tra le autorità di vigilanza e differenze nelle modalità operative nei confronti di Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza**

La Commissione ha avuto modo di esaminare le audizioni e gli esami testimoniali dei responsabili della Banca d'Italia e della Consob in merito alle vicende che hanno interessato Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza.

Dall'esame delle audizioni del Direttore generale della Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) Angelo Apponi e del Capo della vigilanza della Banca d'Italia Carmelo Barbagallo è emersa poca sinergia e complicità tra Banca d'Italia e Consob, essendo state lente e poco esaustive le comunicazioni tra le due istituzioni di vigilanza.

In particolare i responsabili della Consob hanno dichiarato di aver ricevuto da Banca d'Italia informazioni esaustive sulla congruità dei criteri di determinazione del prezzo delle azioni di Veneto Banca, ai fini della corretta valutazione delle informazioni patrimoniali dei prospetti informativi degli strumenti finanziari emessi dalla stessa banca, mentre per Banca popolare di Vicenza la medesima informazione non è mai giunta a Consob, nonostante la Banca d'Italia ne avesse accertato incongruità negli anni 2001, 2008 e 2009 con sue attività ispettive.

Al riguardo si può ritenere che la normativa italiana risulti essere inadeguata, in quanto anche nell'ipotesi di rappresentazione corretta della non congruità della determinazione del prezzo delle azioni dovrebbero essere egualmente esclusi i risparmiatori *retail* dal collocamento di strumenti finanziari con tale profilo di rischio.

Invece l'attuale normativa italiana e una sua particolare interpretazione applicativa hanno consentito «di fatto» alle banche di scaricare il rischio insolvenza sui risparmiatori *retail* acquirenti azioni e strumenti finanziari di debito subordinato.

Risulta quindi opportuna una modifica legislativa di carattere sostanziale che ponga in essere un netto divieto di distribuzione di strumenti finanziari ad alto potenziale di rischio ai risparmiatori *retail*.

Altresì al fine di escludere ogni possibile rischio di collocamento di strumenti finanziari particolarmente rischiosi presso risparmiatori privi di adeguate conoscenze tecniche e con un basso profilo di rischio, nonché escludere ogni genere di ipotesi di conflitto di interessi nella fase di collocamento degli strumenti finanziari, si ritiene opportuno attribuire un potere regolamentare alla Consob in modo da definire degli *standard* per i

questionari relativi alla profilatura e alla valutazione di adeguatezza prevista dalla direttiva 2004/39/CE, cosiddetta direttiva MIFID, onde evitare episodi di *moral hazard*.

Infatti la banca redige il bilancio, predispone l'emissione degli strumenti finanziari, predispone i prospetti finanziari e colloca direttamente gli strumenti finanziari presso la clientela, svolgendo al tempo stesso la profilatura e la valutazione di adeguatezza MIFID insieme alla consulenza in materia di gestione di risparmio.

Trattasi di una serie complessa di attività il cui combinato disposto sembra configurare l'esercizio di attività contrapposte in netto conflitto di interessi.

In merito alla inadeguatezza dei criteri di determinazione delle azioni di Veneto Banca (come rilevato anche dal quotidiano «La Repubblica» in data 11 dicembre 2017) gli esponenti della Consob hanno dichiarato di non aver avuto informazioni adeguate fino al 2015.

Al contrario risulterebbe che durante le ispezioni Consob del 2011 la stessa Autorità avesse appreso di attività ispettive della Banca d'Italia del 2009 che riferivano di un prezzo attribuito alle azioni non coerente con le *performances* economiche; al riguardo tra l'altro (secondo fonti stampa) Banca d'Italia avrebbe chiesto al Consiglio di amministrazione di Veneto Banca di adottare una normativa interna per la determinazione del prezzo in relazione ai parametri di mercato e ai risultati economico-patrimoniali.

Nel quadriennio 2007-2010, diversamente dalle banche quotate, le banche non quotate come Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza erogavano dividendi e stabilivano valori azionari in modo del tutto scollegato rispetto alla realtà economica e patrimoniale.

L'annotazione di un elevato «*price/book value*» nei prospetti informativi relativi all'emissione di nuovi strumenti finanziari rappresenta una soluzione regolamentare poco efficace, poiché appare chiaro che la maggioranza dei risparmiatori *retail* con un basso profilo di rischio non è in grado di comprendere i rischi connessi all'elevato «*price/book value*».

In relazione ai fatti esposti ed in base alle evidenze emerse nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione si evince una proficua opportunità alla reintroduzione degli scenari di probabilità.

Gli episodi del «risparmio tradito» accaduti negli ultimi anni si sarebbero potuti evitare se i risparmiatori e gli investitori fossero stati informati dei rischi attraverso gli scenari di probabilità, uno strumento di trasparenza che avrebbe evidenziato con chiarezza l'alta probabilità di perdita nell'investimento di quei prodotti finanziari.

Secondo le autorità di vigilanza intervenute in Commissione i prospetti informativi non riportavano tali scenari, perché non richiesti dalla disciplina europea, anch'essa carente in materia. Questa segnalazione delle autorità di vigilanza attesta l'esistenza di un *vulnus* nell'ordinamento da sanare quanto prima per evitare il ripetersi dei nefasti episodi a danno dei risparmiatori italiani, considerando la rilevanza costituzionale della tutela del risparmio (articolo 47 della Costituzione).

Pertanto il legislatore italiano deve (re-)introdurre gli scenari di probabilità nella normativa primaria intervenendo sulle disposizioni del cosiddetto testo unico della finanza, di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998, e valutare la loro applicazione ai prodotti di finanziamento disciplinati dal cosiddetto testo unico bancario, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, nonché deve intraprendere specifiche iniziative perché questo fondamentale strumento di informazione e salvaguardia degli investitori trovi riconoscimento nell'ordinamento europeo.

In tal senso possono tornare utili iniziative messe in campo da organismi di informazione (come quella denominata «Plus24» nell'insero settimanale de Il Sole 24 Ore nella rubrica intitolata «Rischi in Chiaro») che illustrano i rischi di obbligazioni subordinate e strutturate attraverso scenari di probabilità come nel caso del titolo subordinato emesso da Intesa Sanpaolo riportato nella figura a seguire.



La Consob dovrebbe essere investita ovviamente della vigilanza *ex-post* su questa informativa anche alla luce dei recenti presidi di *product intervention* previsti dalla direttiva 2014/65/UE, cosiddetta direttiva MiFID II.

Il presidio degli scenari probabilistici a tutela del pubblico risparmio è peraltro divenuto elemento ricorrente nella giurisprudenza civile anche della Suprema Corte e la loro assenza nei contratti di finanza strutturata, con controparte non istituzionale, è oramai considerata causa di nullità contrattuale.

### «Porte girevoli» tra le autorità di vigilanza ed i soggetti vigilati

Nel corso delle audizioni relative a Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza, la Commissione ha avuto modo di constatare una particolare predisposizione da parte di Banca popolare di Vicenza nell'assunzione di dipendenti di Banca d'Italia.

Sono stati accertati diversi casi di passaggio da Banca d'Italia alle banche controllate e se ne citano alcuni:

- l'ispettore Luigi Amore giunge a Banca popolare di Vicenza dopo ben sei anni di servizio presso Banca d'Italia;
- il dirigente Mario Sommella lascia nel 2008 l'incarico in Banca d'Italia e assume nello stesso anno un incarico direttivo nella segreteria generale di Banca popolare di Vicenza;
- il dirigente Giannandrea Falchi lasciato Banca d'Italia per il ruolo di consulente di Banca popolare di Vicenza;
- il dirigente Lucio Menestrina in organico di Banca d'Italia fino al 2005 poi in carriera in Banca popolare di Vicenza fino a diventarne direttore finanziario nonostante abbia svolto precedentemente attività di ispettive proprio nei confronti dell'istituto di credito in commento;
- i dirigenti Giancarlo Onofri e Francesco Romito sono migrati da Banca d'Italia a Banca popolare di Vicenza;
- il dirigente Mario Lio è stato assunto dalla partecipata siciliana Banca Nuova nonostante egli abbia svolto attività ispettive nei confronti delle società del gruppo Banca popolare di Vicenza.

Il fenomeno delle cosiddette «porte girevoli» è inopportuno sul piano morale e soprattutto sul piano giuridico-economico, perché gli esponenti degli organi di vigilanza preposti al controllo della corretta applicazione della normativa di settore, se cooptati in posizioni apicali o rilevanti dei soggetti vigilati, confondono il ruolo istituzionale della vigilanza e il ruolo speculativo e di perseguimento del profitto dei soggetti vigilati, che devono invece restare ben distinti e separati.

La confusione di entrambi i ruoli incide negativamente nell'esercizio delle funzioni di vigilanza nell'ambito del sistema bancario e finanziario italiano, compromettendone la stabilità.

È quindi opportuno valutare una sostanziale modifica della normativa di riferimento rafforzando i casi di incompatibilità per gli esponenti e il personale delle autorità di vigilanza, *in primis* Banca d'Italia e Consob, prevedendo il divieto di assunzione di incarichi o di ogni altro genere di rapporto di impiego e collaborazione presso i soggetti vigilati per almeno 6 anni dalla cessazione del rapporto di impiego presso l'autorità di vigilanza.

È altresì opportuno istituire presso ogni singola autorità di vigilanza un fondo *ad hoc* a cui gli esponenti degli organi di amministrazione e controllo e l'alta dirigenza (direttori generali, vice direttori generali) dei soggetti vigilati versino annualmente almeno un terzo dei loro compensi lordi a titolo di garanzia per eventuali azioni civili e penali connesse all'ambito bancario-finanziario di riferimento o di provenienza e comunque per ogni genere di risarcimento danni derivante da violazioni di carattere normativo o regolamentare ovvero a titolo di garanzia per corresponsioni effettuate in applicazione di sanzioni amministrative.

La possibilità per gli stessi esponenti di ritirare le somme accantonate decorsi 5 anni dalla cessazione del mandato in assenza di una delle sud-

dette cause preclusive potrebbe svolgere una importante funzione dissuasiva dal compimento di violazioni normative di vario genere che potrebbero pregiudicare la stabilità sia dei singoli istituti di credito sia del sistema bancario nel suo complesso.

In tale specifico ambito va riconsiderato l'istituto della prescrizione, abrogandola per la materia bancaria e finanziaria.

È un provvedimento che impone la verità della storia vissuta negli ultimi decenni, durante i quali la finanza più spregiudicata, strutturata anche in organismi multinazionali, è riuscita a prendere il controllo della quasi totalità delle economie del pianeta, mettendo in seria crisi interi Stati e continenti e mostrando una insaziabilità inumana, senza fine.

La finanza moderna ha perso ogni lume della ragione ed è diventata spietata, capace di creare tra i popoli devastazioni mai viste prima nella storia umana e operante per la estrema concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi soggetti tramite l'ausilio di politici corrotti e professionisti senza scrupoli e tecnicamente istruiti.

Si evidenzia al riguardo un brano dello studio OXFAM-Oxford Committee Famine Relief «Un'economia per l'1%: Come privilegi e potere in campo economico generano estrema disuguaglianza, e come è possibile spezzare questa spirale» del 2016:

«Nel mondo cresce il divario tra i super ricchi e il resto della popolazione, la disuguaglianza si aggrava, i lavoratori del settore finanziario ricevono stipendi spropositati che contribuiscono all'aumento della disuguaglianza di reddito, dagli anni '80 in poi le attività del settore finanziario sono andate oltre i confini tradizionali della fornitura di servizi a cittadini ed imprese, attualmente comprendono una sofisticata rete di strumenti e strategie focalizzate sul profitto da transazioni spesso di natura speculativa e sempre più slegate dai volumi della produzione e dai livelli della produttività dell'economia reale, quest'evoluzione è stata favorita dalla deregolamentazione del settore finanziario verificatasi negli ultimi 30 anni. Il sistema bancario ombra (ovvero il sistema degli intermediari non finanziari non soggetto a supervisione da parte delle autorità di vigilanza) domina attualmente le attività del settore finanziario, negli Stati Uniti l'industria finanziaria è responsabile per circa il 30% di tutti i profitti operativi, il doppio rispetto agli anni '80, ma crea meno del 10% del valore aggiunto dell'economia. A livello individuale, è stato calcolato che i guadagni degli occupati nel settore finanziario eccedono di circa 30-50% il valore aggiunto da essi generato. Probabilmente il migliore esempio di scollamento tra valore aggiunto e guadagni è rappresentato dalle retribuzioni complessive dei top manager di Bear Stearns e Lehman Brothers, che hanno percepito rispettivamente 650 e 400 milioni di dollari tra il 2003 e il 2008, cioè proprio nel periodo in cui le due banche si avviavano verso due dei più spettacolari fallimenti della storia finanziaria americana e mondiale.

È stato inoltre appurato che le economie dei Paesi con un settore finanziario ampio e dominante crescono più lentamente nel corso del tempo in quanto lo strapotere della finanza toglie spazio ad altri settori produt-

tivi, sul piano globale l'espansione del settore finanziario ha ricadute anche sulle economie di quei Paesi in cui attualmente non è predominante, nelle economie emergenti, in cui c'è un forte bisogno di garantire maggiore accesso al credito per la maggioranza dei cittadini, si registrano segnali preoccupanti».

La finanza moderna va riportata nell'ambito dei principi e delle finalità costituzionali, che la determinano in primo luogo quale strumento a servizio degli interessi della collettività.

L'eliminazione dell'istituto giuridico della prescrizione in materia bancaria e finanziaria favorirà senz'altro questo processo di riconversione della finanza moderna in Italia, in quanto costituirà un deterrente formidabile nei confronti di tutti gli operatori del settore dediti ad attività predatorie.

Si vuole altresì ribadire il giudizio politico negativo sul Governo di Mario Monti e sui successivi Governi presieduti da Enrico Letta, Matteo Renzi e Paolo Gentiloni, come sui Governi precedenti di Silvio Berlusconi, Romano Prodi, Massimo D'Alema, Lamberto Dini, Carlo Azelio Ciampi e Giuliano Amato, i veri responsabili politici – sia pure in misura differente – dell'inarrestabile e crescente crisi che continua a colpire da decenni le tante classi sociali del Paese, impoverendole a favore di pochi eletti e al di là di qualsiasi propaganda tanto strumentale quanto infondata.

Governi italiani che hanno messo in serio pericolo la sicurezza dello Stato repubblicano e del popolo italiano, mentre gli stessi Governi avrebbero dovuto porre sapienti freni e adeguati controlli inibitori a quel sistema ormai in perenne degenerazione.

Ciò precisato e senza nulla concedere, la soppressione dell'istituto giuridico della prescrizione nella materia bancaria e finanziaria trova fondamento anche nell'ambito del principale organismo rappresentativo delle banche italiane: l'ABI (Associazione bancaria italiana).

Infatti alla 52<sup>a</sup> Assemblea degli associati dell'ABI tenuta l'11 luglio 2012 a Roma e presieduta da Giuseppe Mussari – uno dei principali responsabili del crac del Monte dei Paschi di Siena – prendeva la parola Mario Monti e nella veste di Presidente del Consiglio e Ministro dell'economia e delle finanze egli affermava testualmente nel dibattito: «L'Italia ha intrapreso un percorso di guerra»<sup>1</sup> in materia bancario-finanziaria, subendo un vero e proprio crimine di guerra dal sistema bancario-finanziario «marcio».

Per i crimini di guerra è esclusa ogni prescrizione e, considerando anche l'articolo 2942 del codice civile, alla luce del dibattito scaturito in sede ABI, tale esclusione può ben essere concepita e varata in materia bancaria e finanziaria, per fattispecie sia civili che penali, fino a che la finanza non ritorni ad essere strumento a servizio degli interessi della collettività secondo il dettato costituzionale, come già innanzi precisato.

---

<sup>1</sup> Tg3 ore 14.30 dell'11 luglio 2012

### **Il gruppo Banca popolare di Vicenza e la gestione dei conti dei «servizi segreti»**

La Commissione ha avuto modo di apprendere che le società del gruppo Banca popolare di Vicenza gestivano i conti dei «servizi segreti» e le relative attività si sono aggirate intorno a 1.600 operazioni bancarie che hanno movimentato circa 642 milioni di euro.

Le operazioni si riferiscono al periodo dal 17 giugno 2009 (quarto Governo Berlusconi) e il 25 gennaio 2013 (Governo Monti) e ben 425 operazioni del valore di circa 43 milioni di euro sarebbero riconducibili all'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), mentre altre 20 del valore di circa 6 milioni di euro sarebbero riconducibili all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna.

Tanto dimostra che il gruppo Banca popolare di Vicenza ha avuto legami molto stretti con la Presidenza del Consiglio e i «servizi segreti nazionali».

Tra i beneficiari dei trasferimenti dei fondi risulterebbe esserci anche personale in organico del Ministero dell'interno, soggetti «inquadriati nel ruolo unico del contingente speciale della Presidenza del Consiglio dei Ministri», della Protezione civile, del Dipartimento dei vigili del fuoco, del Consiglio superiore della magistratura nonché avvocati, dirigenti medico-ospedalieri, vertici di autorità portuali e di istituzioni musicali siciliane.

È stato interessante riscontrare che nelle operazioni bancarie dei conti dei «servizi segreti» gestiti presso le società del gruppo Banca popolare di Vicenza risultano presenti anche giovani autori e registi di programmi molto fortunati di *infotainment* di tv nazionali private, nonché conduttori di trasmissioni di successo sulla radio pubblica e fumettisti vicini al mondo dei centri sociali.

Molte delle operazioni bancarie riguardano però sia i vertici dell'intelligence italiana, dotati anche di poteri di firma sugli stessi conti bancari, sia alti funzionari territoriali dei Servizi e delle forze dell'ordine, tra cui:

- ufficiali del Carabinieri con ruoli in sedi estere,
- ispettori della Polizia di Stato coinvolti nel processo Dell'Utri del 2001,
- dirigenti dell'ex centro SISDE di Palermo già noti alle cronache per vicende seguite all'arresto di Totò Riina.

Non mancano neppure dipendenti della controllata Banca Nuova, appartenente al gruppo Banca popolare di Vicenza, precisando ad ogni modo che la Commissione non ha potuto effettuare gli opportuni accertamenti per verificare eventuali casi di omonimia.

È opportuno intervenire per attivare meccanismi più chiari, accessibili e trasparenti sulla gestione dei rapporti «banca-Stato» e «banca-Governo»: non è pensabile che una banca, selezionata per finanziare le organizzazioni di Stato subisca questo «triste epilogo».

### **La posizione nella vicenda Banca popolare dell'Etruria e del Lazio della deputata Maria Elena Boschi, ministra e sottosegretaria di Stato**

In seguito allo svolgimento di diverse audizioni e con riferimento soprattutto all'audizione del 20 dicembre 2017, la Commissione ha definitivamente accertato che il 4 novembre 2014 la deputata Maria Elena Boschi ha incontrato a Milano Federico Ghizzoni, amministratore delegato di Unicredit (principale gruppo bancario con sede in Italia), e in qualità di «Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento» del Governo Renzi gli ha chiesto di tenere uno specifico incontro per discutere sulla possibile acquisizione da parte di Unicredit della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, di cui il padre Pierluigi Boschi era il vice presidente e il fratello Emanuele Boschi era alto dirigente.

L'incontro si è tenuto il 12 dicembre 2014 a Milano nell'ufficio dell'amministratore delegato di Unicredit Federico Ghizzoni, che solo qualche giorno prima (3 dicembre 2014) aveva incontrato i vertici della Banca popolare dell'Etruria, dai quali era stato informato tra l'altro della soluzione di separare la cosiddetta «*bad bank Popolare dell'Etruria*» con oneri a carico dello Stato, e quindi dei cittadini italiani, dalla cosiddetta «*good bank Popolare dell'Etruria*».

Dai vertici di Banca Etruria Federico Ghizzoni veniva così ad apprendere in anticipo di un anno la soluzione che sarebbe stata poi adottata dal Governo Renzi col varo del decreto-legge domenicale 22 novembre 2015, n. 183 (disposizioni urgenti per il settore creditizio), mediante il quale venivano costituite distinte «*bad banks*» e «*good banks*» nei quattro ambiti bancari del Centro-Nord Italia di Banca popolare dell'Etruria, Banca Marche, CariFerrara e CariChieti; e mentre i debiti e gli oneri delle quattro «*bad banks*» restavano sul groppone dello Stato e di tutti i cittadini italiani, le quattro «*good banks*» – ripulite da posizioni debitorie e ristrutturate – venivano acquisite da UBI Banca nel 2017 al prezzo di un solo euro.

Sulla vicenda ha parlato anche il Ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan che nell'audizione in Commissione tenuta il 18 dicembre 2017 ha dichiarato di non avere mai conferito alcun incarico alla collega di Governo Maria Elena Boschi in merito alla crisi di Banca popolare dell'Etruria.

La Commissione ha potuto così constatare l'effettiva indebita ingerenza della deputata Maria Elena Boschi in una questione che esulava dalla sua competenza di «Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti col Parlamento».

L'irregolare condotta istituzionale dell'esponente del Governo Renzi può trovare spiegazione nel suo «interesse personale» a risolvere le gravi problematiche della Banca popolare dell'Etruria, una banca con sede sociale in Toscana, ad Arezzo, regione natia della deputata ministra Boschi e del suo Presidente del Consiglio Matteo Renzi, nella cui banca ben due suoi stretti familiari – il padre Pierluigi Boschi e il fratello Emanuele Boschi – ricoprivano importanti ruoli di gestione.

Va ricordato che in sede di mozione di sfiducia presentata dal gruppo «Movimento 5 Stelle» la deputata ministra Boschi ha dichiarato il 18 dicembre 2015 alla Camera dei deputati: «Non ho mai favorito la mia famiglia, mai i miei amici. Non c'è dunque conflitto d'interessi, non c'è dunque alcun favoritismo, non c'è alcuna corsia preferenziale».

Come va pure ricordato che da maggio 2017 la stessa deputata esponente del Governo ha dichiarato in diverse sedi e alla stampa di non avere incontrato l'amministrazione delegato di Unicredit Federico Ghizzoni.

Tali affermazioni della deputata ministra sono state smentite dall'inchiesta svolta dalla Commissione parlamentare e in primo luogo dal positivo accertamento svolto nell'audizione del 20 dicembre 2017 che ha confermato l'esistenza dell'incontro personale da lei avuto con l'amministratore delegato di Unicredit.

Inoltre anche a voler considerare la condotta tenuta dalla ministra Boschi un «semplice interessamento» per salvare la banca del padre Pierluigi Boschi e del fratello Emanuele Boschi, permane tutta la gravità della sua condotta politico-istituzionale per le dichiarazioni non veritiere da lei rese sia il 18 dicembre 2015 alla Camera dei deputati, luogo rappresentativo della massima espressione della sovranità popolare, sia da maggio 2017 in diverse sedi e alla stampa dichiarando di non avere incontrato l'amministratore delegato di Unicredit Federico Ghizzoni.

Pertanto i presupposti sia per le dimissioni dal Governo Renzi da parte della deputata ministra Maria Elena Boschi che per la proposizione della mozione di sfiducia (in mancanza delle relative dimissioni) erano già fondati *illo tempore* e lo sono diventati ancor di più in seguito alle risultanze dei lavori della Commissione di inchiesta, che ha fugato definitivamente ogni (strumentale) perplessità in merito.

Senza tralasciare che il sopra richiamato «semplice interessamento» della deputata ministra Maria Elena Boschi:

– ha riguardato la sola Banca popolare dell'Etruria e non altre banche in difficoltà, incluse quelle oggetto di risoluzione e colpite dalla medesima irreversibile crisi conclamata nel decreto-legge domenicale 22 novembre 2015, n.183, del Governo Renzi, di cui la deputata ministra faceva parte;

– non ha riguardato invece i tanti sventurati risparmiatori della Banca popolare dell'Etruria, al pari di tutti gli altri risparmiatori italiani indotti dalle strutture della banca aretina e dall'attuale assai carente sistema bancario e finanziario ad investire in obbligazioni subordinate, che risultano addirittura essere state negoziate fino al 20 novembre 2015 (come affermato in Commissione il 20 dicembre 2017 dal componente Alessio Villarosa), cioè fino a circa un anno successivo all'incontro tenuto il 12 dicembre 2014 a Milano dalla deputata ministra con l'amministratore delegato di Unicredit.

Ma vi è di più.

Nella sopra citata audizione del 20 dicembre 2017 si è appreso che all'amministratore delegato di Unicredit, Federico Ghizzoni, il 13 gennaio

2015 (cioè dopo un mese dall'incontro avuto con la deputata ministra) è pervenuta la seguente *mail*:

«Ciao Federico, solo per dirti che su Etruria mi è stato chiesto di sollecitarti, se possibile, nel rispetto dei ruoli per una risposta su Etruria. Un abbraccio Marco».

Trattasi di una *mail* inviata all'amministratore delegato di Unicredit da Marco Carrai, esperto di cibernetica e presidente di Toscana Aeroporti spa con sede a Firenze e capitale sociale di euro 30.709.743,90, attualmente detenuto da Corporation America Italia spa (51,13 per cento), Fondazione Cassa di risparmio di Firenze (6,58 per cento), Sogim spa (5,79 per cento), regione Toscana (5,03 per cento), altri (31,47 per cento).

E lo stesso Marco Carrai, insieme all'onorevole deputata Maria Elena Boschi e all'altro esponente del Partito democratico e attuale Ministro per lo sport, Luca Lotti, è anche dal 2013 componente del Consiglio direttivo della «Fondazione Open» con sede in Toscana, dalla lettura del cui sito [www.fondazioneopen.it](http://www.fondazioneopen.it) si rileva abbia avuto circa 6 milioni di euro da diversi finanziatori, tra cui: Davide Serra e Anna Barassi (175.000 euro), Guido Ghisolfi e Ivana Tanzi (125.000 euro), Moby spa (100.000 euro), Fingen spa (100.000 euro), Getra Distribution srl (75.000 euro), Vincenzo Manes (62.000 euro), British American Tobacco (50.000 euro), Corporation America Italia spa (50.000 euro), Uno spa (50.000 euro), MCI Research and Management ltd (30.000 euro), Comitato per la candidatura di Matteo Renzi (29.040 euro).

Questi particolari rapporti esistenti tra Marco Carrai e gli ambiti di pertinenza di Matteo Renzi, all'epoca Capo del Governo e attuale segretario del Partito democratico, costituiscono validi elementi per intendere che la *email* inviata il 13 gennaio 2015 all'amministratore delegato di Unicredit sia stata una «maldestra pressione» (come qualificata anche in Commissione il 20 dicembre 2017) esercitata su Federico Ghizzoni e sull'Unicredit per salvare la Banca popolare dell'Etruria della famiglia Boschi ed effettuata su indicazione di primari esponenti dell'allora Governo Renzi.

Inoltre la Commissione ha accertato che la deputata ministra ha chiesto e incontrato il presidente della Consob, Giuseppe Vegas, tra l'altro in luoghi non istituzionali, per discorrere della preoccupazione personale sulla crisi di Banca popolare dell'Etruria e sulla possibilità di suo assorbimento da parte della Banca popolare di Vicenza.

Per le stesse finalità la deputata ministra ha incontrato anche il vicedirettore generale di Banca d'Italia Fabio Panetta e l'amministratore delegato di Veneto Banca Vincenzo Consoli.

La gravità di queste ultime condotte è strettamente connessa all'ulteriore incarico governativo di pertinenza della deputata Boschi che dal 12 dicembre 2016 ricopre l'incarico di Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega al programma di Governo, alle pari opportunità e – in particolar modo – alle autorità amministrative indipendenti, tra cui si annoverano la Consob e l'Istituto per la vigilanza

sulle assicurazioni (IVASS) presieduta dal direttore generale della Banca d'Italia.

E detto incarico viene tuttora ricoperto nonostante l'attuale sottosegretaria Boschi abbia avuto incontri personali con il presidente della Consob Giuseppe Vegas, il vice direttore generale di Banca d'Italia Fabio Pannetta ed esponenti delle banche sottoposte alla vigilanza di Banca d'Italia e Consob, per trattare e discutere delle delicate questioni attinenti alla Banca Etruria di cui, si ribadisce, il padre Pierluigi Boschi ricopriva il ruolo di vice presidente, mentre il fratello Emanuele Boschi ne era alto dirigente.

Senza trascurare e meglio precisare altresì che dalle risultanze della Commissione parlamentare di inchiesta non risulta che la deputata Boschi si sia mai dedicata a tutelare gli interessi sia delle altre banche coinvolte in dissesti e crisi finanziarie, quali ad esempio Banca Marche, CariFerrara e CariChieti, sia dei loro sventurati risparmiatori/acquirenti obbligazioni subordinate, per la qualcosa si aggrava ulteriormente il suo conflitto di interessi, che è ormai «giustamente» divenuto di pubblico dominio anche per merito – va rimarcato – del lavoro dalla stessa Commissione parlamentare.

E senza altresì trascurare che la deputata ministra Boschi ha tenuto una condotta non veritiera non soltanto sull'incontro da lei avuto il 12 dicembre 2014 con l'amministratore delegato di Unicredit, ma, come si è potuto accertare per merito della Commissione, anche in altre due importanti circostanze:

– la riunione di marzo 2014 tenuta a Laterina nel salotto di casa Boschi, a pochi giorni dalla nascita del Governo Renzi e dalla nomina di Maria Elena Boschi a Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, dove «Boschi padre (non ancora vice presidente ma semplice consigliere), il presidente di Etruria Giuseppe Fornasari, il presidente di Veneto Banca Flavio Trinca e l'amministratore delegato Consoli hanno spiegato alla Ministra» secondo la stampa «i problemi drammatici delle rispettive banche, alle prese anche allora con gli interventi ritenuti scorretti» e in Commissione Trinca e Consoli, pur confermando l'incontro di Laterina, hanno lasciato ombre su tutti i contenuti dell'incontro fornendo versioni differenti;

– la telefonata effettuata il 3 febbraio 2015 in amicizia, decorso circa un anno dall'incontro di Laterina, durante la quale il manager di Veneto Banca Vincenzo Consoli, dopo essersi consigliato con Vincenzo Umbrella capo della sede di Firenze di Bankitalia, chiedeva a Boschi padre di fissargli un incontro direttamente col Presidente del Consiglio Matteo Renzi.

Merita in ultimo attenzione la posizione assunta dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Arezzo, Roberto Rossi, che ha prestato audizione il 30 novembre 2017 innanzi alla Commissione.

La sua condotta imbarazzante alle domande formulategli dai commissari in merito al ruolo e alle indagini svolte sui vertici di Banca Etruria e

sul padre della deputata ministra Boschi, ben visibile in Commissione, pone l'esponente della magistratura in una posizione critica, che va valutata sotto diversi profili.

Sulle specifiche domande il procuratore Rossi, che peraltro aveva svolto l'incarico di consulenza (retribuita) per i Governi Letta e Renzi, non si è poi pronunciato dinanzi alla Commissione di inchiesta e tale condotta assume tutta la rilevanza nel ruolo svolto dalla magistratura nel territorio aretino della regione Toscana.

Infine, la stessa deputata Maria Elena Boschi in merito al Ministro della giustizia Anna Maria Cancellieri sul caso Ligresti dichiarò: «Io al suo posto mi sarei dimessa. È in gioco la fiducia nei confronti delle istituzioni, si dà l'immagine di un Paese in cui la legge non è uguale per tutti». Si ritiene che la deputata Maria Elena Boschi non abbia seguito alla lettera le sue stesse dichiarazioni.

### **Caso De Benedetti: informazioni riservate agli amici del Governo**

Nei tempi moderni il degrado delle istituzioni del Paese è oramai divenuto senza fine a causa delle inqualificabili condotte perpetrate da certi politici ed imprenditori italiani e trova uno dei momenti più alti nella vicenda di Carlo De Benedetti, fattosi peraltro intervistare dalla giornalista Lilli Gruber nel programma televisivo andato in onda mercoledì 17 gennaio 2017 sul canale italiano La7.

La vicenda riguarda l'affare conseguito da De Benedetti in borsa nel 2014-2015 per le informative riservate ricevute dal Governo Renzi sul varo del provvedimento di trasformazione delle principali banche popolari italiane da società cooperative in società per azioni.

Secondo gli organi di stampa «gli uffici inquirenti della Consob hanno contestato a Carlo De Benedetti, al suo *broker* di fiducia Gianluca Bolengo e alla sua società Itermonte Sim di aver commesso un "abuso di informazioni privilegiate", acquistando titoli di banche popolari alla vigilia della riforma del settore. Si sarebbe così verificato il cosiddetto insider trading che viene commesso da chi, in possesso di notizie in grado di influenzare l'andamento di un titolo in borsa, ne approfitta per guadagnarci: reato grave, che però in alcune circostanze viene sanzionato come illecito amministrativo».

Ebbene dopo mesi di indagine, gli uffici competenti della vigilanza sono arrivati alla conclusione che De Benedetti e Bolengo hanno senza dubbio commesso un *insider trading* «secondario» (punibile con una multa da 20.000 fino a 3 milioni di euro): De Benedetti perché «ha comunicato a Bolengo l'informazione privilegiata inerente l'imminente approvazione di un decreto-legge nel quale era inserito un provvedimento di riforma delle banche popolari» e gli ha detto di comprare azioni; Bolengo perché esegue l'ordine.

Al riguardo non vi sono dubbi che i due sappiano che di decreto si tratterà.

Dopo aver sentito le controdeduzioni dei due soggetti, sempre secondo notizie di organi di stampa (non smentite), alla fine gli uffici della vigilanza hanno concluso per la mancanza di estremi sanzionatori e hanno mandato gli atti al collegio dei commissari Consob, in quel momento presieduto da tre membri (due dei quali nominati dal Governo Renzi) più il presidente, Giuseppe Vegas.

E la relativa decisione è arrivata nella seconda metà del 2016 a maggioranza, con l'astensione del presidente Consob Giuseppe Vegas. «Niente sanzioni, con buona pace delle contestazioni iniziali» commentano organi di stampa.

A questo punto la domanda da porsi è: Quanti altri casi del tipo di quello innanzi narrato di Carlo De Benedetti ci sono stati negli ultimi Governi del Paese, come in quelli precedenti da Amato in poi?

E ve ne è un'altra da porsi: il Paese, gli italiani vorranno, potranno ancora sopportare altri casi come quello di Carlo De Benedetti?

Sarebbe quindi opportuno dar seguito all'abolizione del segreto d'ufficio su questioni di tale rilevanza.

### **Vicende di Banca Marche, CariFerrara e CariChieti**

Le vicende che hanno portato alla crisi degli altri tre istituti di credito Banca Marche, CariFerrara e CariChieti sono parenti stretti della precedente vicenda della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, per essere tra l'altro state tutte insieme oggetto di risoluzione col decreto-legge domenicale 22 novembre 2015, n. 183, varato dal Governo Renzi.

Dalle distinte audizioni tenute, seguendo l'ordine cronologico di ascolto, dai pubblici ministeri di Ancona (22 novembre 2017), di Ferrara (28 novembre 2017) e di Chieti (1° dicembre 2017), è risultato che i vertici gestionali delle tre banche hanno perpetrato «mala gestio», al pari della Banca popolare dell'Etruria della famiglia Boschi, tradendo clamorosamente la fiducia loro concessa da tanti risparmiatori italiani.

In particolare il primo pubblico ministero audito, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Ancona Elisabetta Melotti, accompagnata dai sostituti procuratori Andrea Laurino e Marco Pucilli, ha fatto riferimento ai giudizi penali in corso a carico di amministratori, direttori generali, sindaci e funzionari di Banca Marche per i reati di corruzione, bancarotta fraudolenta, falso in bilancio, ostacolo all'attività di vigilanza, falso in prospetto, anche in relazione alle attività svolte dalla controllata al 100 per cento Medioleasing spa.

Gli amministratori di Banca Marche, secondo le incriminazioni a loro carico, hanno «distratto, dissipato, distrutto il patrimonio o comunque cagionato il dissesto e l'insolvenza per effetto di operazioni dolose».

Va dato rilievo al fatto che le notizie determinanti l'avvio delle indagini sono pervenute dapprima dall'ambito dell'amministrazione di Banca Marche e poi dalla Banca d'Italia.

E le audizioni svolte in Commissione dagli altri pubblici ministeri, dal procuratore della Repubblica di Ferrara Patrizia Castaldini accompagnata dal sostituto Stefano Longo e dal procuratore della Repubblica di Chieti Francesco Testa accompagnato dal sostituto Giuseppe Falasca, hanno avuto esiti analoghi a quelli del procuratore della Repubblica di Ancona.

### Monte dei Paschi di Siena

Come rilevato dal dottor Giuseppe Bivona che ha inoltrato tali contributi all'Ufficio di presidenza della Commissione si ritiene opportuno rilevare che:

Monte dei Paschi di Siena (MPS) ha sistematicamente falsificato tutti i bilanci e tutti i prospetti dal 4 dicembre 2008<sup>2</sup> al 23 settembre 2015<sup>3</sup> per (a) aver iscritto a bilancio cinque miliardi di titoli di stato (BTP) inesistenti e (b) non aver iscritto cinque miliardi di derivati (*Credit Default Swap*) ovvero due temerarie speculazioni negoziate con Deutsche Bank (l'«Operazione DB» per due miliardi) e Nomura (l'«Operazione Nomura» per tre miliardi) che avevano come oggetto una scommessa sull'insolvenza dello Stato italiano.

Il fatto è stato pacificamente accertato dalla procura di Milano che il 16 febbraio 2016<sup>4</sup> ha chiesto il rinvio a giudizio per i vertici di MPS in carica nel periodo 2008-2011 (l'avvocato Giuseppe Mussari e il dottor Antonio Vigni) ed il 12 maggio 2017<sup>5</sup> per i vertici di MPS in carica nel periodo 2012-2015 (il dottor Alessandro Profumo e il dottor Fabrizio Viola) contestando i gravi reati di false comunicazioni sociali e manipolazione informativa.

Falsificando i bilanci, MPS ha del tutto falsato la rappresentazione della situazione economico-finanziaria, dei rischi effettivamente detenuti e della dotazione di capitale. Gli azionisti che hanno sottoscritto gli aumenti di capitale 2011 (due miliardi), 2014 (cinque miliardi) e 2015 (tre miliardi) hanno perso il 100 per cento delle somme investite (dieci miliardi) a fronte di decisioni di investimento basate su dati falsi diffusi da MPS.

Le perdite subite da MPS per le temerarie scommesse sui derivati nascosti in bilancio, sono state da sole integralmente responsabili del ricorso agli aiuti di Stato (cosiddetti Monti Bond) ricevuti dalla banca nel 2013. La circostanza è stata nascosta al Governo ed al Parlamento ed alla stessa Commissione europea.

---

<sup>2</sup> Data in cui è stata eseguita la prima delle due operazioni contabilizzate in modo falso (quella con Deutsche Bank)

<sup>3</sup> Data in cui è stata chiusa la seconda delle due operazioni contabilizzate in modo falso (quella con Nomura)

<sup>4</sup> Allegato 1.3 – Procura di Milano, richiesta di rinvio a giudizio per Mussari, Vigni e altri 16 Febbraio 2016)

<sup>5</sup> Allegato 1.8 – Procura di Milano, richiesta di rinvio a giudizio di Profumo, Viola e Salvadori (12 maggio 2017)

La Banca d'Italia e la Consob non sono intervenute ad ingiungere a MPS la correzione dei bilanci né ad assumere i conseguenti atti dovuti, nemmeno dopo che a partire dal 2013 erano state ripetutamente informate in modo estremamente puntuale degli illeciti contabili commessi da MPS e dai suoi amministratori.

Onde meglio apprezzare la gravità delle condotte, occorre sgombrare il campo da una presunta (quanto inesistente) «complessità» o «difficoltà» della materia: per chiunque sia un «addetto ai lavori» (come Banca d'Italia, Consob e Ministero dell'economia e delle finanze–MEF devono sperabilmente ritenersi), è immediato capire la differenza tra un derivato ed un titolo di Stato dalla lettura dei contratti con cui le operazioni sono documentate.

Ad esempio, le operazioni DB e Nomura contenevano due clausole specifiche (la cosiddetta clausola «*cheapest to deliver option*»<sup>6</sup> e la cosiddetta clausola di «*early termination*» nel caso di un «*credit event*»<sup>7</sup>) che inducono automaticamente un «addetto ai lavori» a comprendere che si tratta di un derivato di tipo *Credit Default Swap* così come per un bambino è automatico associare la parola proboscide e «zanne» all'elefante. E la riprova di ciò è il «Google test»:

– se sul motore di ricerca Google si digitano le parole «proboscide» e «zanne», il primo risultato è «elefante»<sup>8</sup>;

– se sul motore di ricerca Google si digitano le parole «*cheapest to deliver option*» e «*early termination credit event*» il primo risultato è «*Credit Default Swap*»<sup>9</sup>.

In pratica nessun «addetto ai lavori» per quanto poco capace (purché in buona fede) poteva non comprendere che le operazioni contabilizzate da MPS come titoli di Stato erano derivati (*Credit Default Swap*). Ovviamente, al li là dalla presenza delle clausole richiamate, la conferma si ricavava agevolmente dall'esame dei contratti delle operazioni<sup>10</sup> da cui emergeva in modo immediato e diretto che le relazioni economiche, gli obblighi ed i diritti per come definiti tra le parti componevano le pattuizioni di un derivato.

Giova poi ricordare che la parola «derivato» nelle sue varie declinazioni, ricorreva nei contratti delle operazioni DB e Nomura ben 447 volte (!), come rilevato più volte dal deputato Carlo Sibilia, per cui in fondo anche un non-addetto ai lavori (purché mediamente intelligente) avrebbe potuto capire che si trattava di derivati. Quest'ultima osservazione non si applica ovviamente a Banca d'Italia, Consob (e MEF) in quanto da considerarsi «addetti ai lavori».

<sup>6</sup> Allegato 9.1 – MPS bilancio 2012, pp. 108, 110, 500, 503

<sup>7</sup> Allegato 9.1 – MPS bilancio 2012, pp. 827, 828, 829, 830

<sup>8</sup> Allegato 11.10 Ricerca su Google: zanne e proboscide (18 giugno 2017)

<sup>9</sup> Allegato 11.11 Ricerca su Google: *Cheapest to Delivery* e *Early Termination* (18 giugno 2018)

<sup>10</sup> Allegato 8.5 – Giuseppe Bivona, memoria tecnica (aprile 2015)

A partire dal 2013, il Governatore della Banca d'Italia ed i componenti del direttorio, il presidente della Consob ed i componenti della Commissione, tre Presidenti del Consiglio, tre Ministri dell'economia e delle finanze ed il Direttore generale del Tesoro (e numerosi altri) erano stati ripetutamente informati che MPS falsificava i bilanci contabilizzando cinque miliardi di derivati come titoli di Stato, un gravissimo illecito (poi accertato dall'autorità giudiziaria) commesso ininterrottamente dal dicembre 2008 al settembre 2015. Sebbene informate, le autorità di controllo non sono mai intervenute nel periodo in cui si consumavano gli illeciti, ad ingiungere alla Banca la correzione dei bilanci al fine di tutelare i risparmiatori e più in generale la stabilità del sistema bancario (Banca d'Italia), gli investitori e più in generale l'integrità del mercato (Consob):

(1) il 17 settembre 2010 la Banca d'Italia redigeva un verbale di un'«ispezione mirata» a valutare «i rischi di mercato e di liquidità di MPS» dimostrando di aver perfettamente riconosciuto la natura problematica di due operazioni in titoli di stato (in vero derivati occulti) eseguite da MPS con Nomura e Deutsche Bank e persino il collegamento tra l'operazione eseguita con Deutsche Bank e la ristrutturazione di un'operazione in perdita (Santorini)<sup>11</sup>;

(2) il 29 ottobre 2010 la Banca d'Italia redigeva un verbale ispettivo su MPS in cui rilevava anomalie nelle operazioni DB e Nomura per i «profili di rischio non adeguatamente controllati, né compiutamente riferiti all'esecutivo dell'organo Amministrativo» e riconosceva espressamente il legame tra l'operazione DB e «le perdite allora in formazione» su altre operazioni anch'esse poi risultate falsamente contabilizzate<sup>12</sup>;

(3) il 28 luglio 2011 la Consob riceveva un esposto anonimo in cui venivano segnalate numerose irregolarità commesse da MPS nell'area finanza tra cui veniva espressamente segnalata l'operazione Nomura<sup>13</sup>;

(4) il 17 aprile 2012, otto ispettori della Banca d'Italia, al termine di un'ispezione della vigilanza in MPS conclusa il 9 marzo 2012 dichiaravano che «la struttura complessiva dell'operazione [ndr – operazione Nomura] rientra nella definizione di derivato» e che «l'operazione nel suo complesso si sostanzia in un derivato creditizio (*Credit Default Swap*)»<sup>14</sup>;

(5) il 6 giugno 2012 la Consob veniva informata dalla Banca d'Italia delle risultanze del rapporto ispettivo su MPS da cui era emerso che l'operazione Nomura era un derivato creditizio<sup>15</sup>;

(6) il 25 giugno 2012<sup>16</sup> ovvero un anno dopo esserne stata per la prima volta informata dall'esposto del 28 luglio 2011 (una condotta già di

<sup>11</sup> Allegato 6.10 – Verbale Banca d'Italia (17 settembre 2010)

<sup>12</sup> Allegato 6.1 – Banca d'Italia, Verbale d'ispezione (29 ottobre 2010)

<sup>13</sup> Allegato 5.7 – Esposto anonimo alla Consob (28 luglio 2011)

<sup>14</sup> Allegato 6.2 – Banca d'Italia, verbale ispezione (17 aprile 2012), p. 8, 9, 12 e 13

<sup>15</sup> Allegato 5.4 – Consob – Relazione per la procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 38 e Allegato 5.3 Consob – Relazione per la procura di Milano (9 ottobre 2015), p. 8

<sup>16</sup> Allegato 5.2 – Consob, nota tecnica (5 aprile 2013)

per sé gravemente inerziale)<sup>17</sup>, la Consob chiedeva a MPS la copia dei contratti che venivano trasmessi il 27 giugno 2012<sup>18</sup>: nessuna autorità di controllo, per quanto poco preparata, avrebbe potuto non comprendere dalla lettura dei contratti (null'altro occorrendo) che l'operazione era un *Credit Default Swap* (confronta paragrafo I);

(7) l'8 marzo 2013, la Banca d'Italia e la Consob dimostravano di ben conoscere come MPS avrebbe dovuto contabilizzare le operazioni emanando una circolare che richiamava correttamente i principi contabili internazionali (IAS) secondo cui «i principi contabili internazionali prescrivono che i bilanci, al fine di rappresentare attendibilmente la situazione economico-patrimoniale e finanziaria degli emittenti, debbano privilegiare la sostanza economica delle operazioni rispetto alla loro forma contrattuale»<sup>19</sup> (salvo poi non usare i poteri di intervento per pretendere che la circolare venisse applicata da MPS);

(8) il 26 marzo 2013 i professori Andrea Resti e Giovanni Petrella, consulenti di MPS, presentavano una relazione pubblicata da MPS<sup>20</sup> in cui riconoscevano loro stessi che le operazioni Deutsche Bank e Nomura possedevano le caratteristiche sostanziali dei contratti derivati, con questo «testimoniando così come anche per loro, "nella sostanza", che si tratta di un derivato di credito venduto da MPS»<sup>21</sup>;

(9) il 1° luglio 2013, Nomura per il tramite dei propri consulenti, ammetteva pacificamente che «la sostanza economica dell'operazione è perciò, senza possibilità di contraddizione, la vendita di un derivato creditizio da MPS a Nomura»<sup>22</sup> affermando di non aver mai venduto a MPS i titoli di Stato che la Banca continuava a iscrivere a bilancio perché non avrebbe avuto alcuna ragione di farlo;

(10) il 13 luglio 2013, il tribunale del riesame di Siena emetteva una sentenza secondo cui l'operazione eseguita da MPS con Nomura «si sostanzia in un *Credit Default Swap*, derivato creditizio» affermando che «doveva essere iscritta nel portafoglio attività finanziarie di negoziazione» mentre «MPS ha invece contabilizzato le diverse componenti in voci separate allocandole in portafogli diversi»<sup>23</sup>;

<sup>17</sup> Allegato 5.7 – Esposto anonimo alla Consob (28 luglio 2011)

<sup>18</sup> Allegato 5.2 – Consob, nota tecnica (5 aprile 2013)

<sup>19</sup> Allegato 5.1 – Circolare Banca d'Italia/Consob/IVASS n. 6 (8 marzo 2013)

<sup>20</sup> Allegato 10.10 – Relazione MPS, punto 4, Assemblea aprile 2013 (29 aprile 2013): «i contratti foriscano protezione a Deutsche Bank...contro le perdite derivanti da un default della Repubblica Italiana» (p. 17); «I rapporti tra MPS e Nomura possono essere sintetizzati come .. MPS incassa un pagamento periodico da Nomura...a scadenza (o in caso di early termination) MPS rifonde a Nomura le eventuali perdite derivanti dall'inadempimento del Tesoro italiano o da altri eventi assimilabili ("credit event")» (p. 41).

<sup>21</sup> Allegato 11.12 – Articolo Sole24Ore (27 aprile 2013) – Intervista professor Tasca

<sup>22</sup> Allegato 8.4 – Nomura, memoria tecnica professor Gualtieri (1° luglio 2013), p. 11, 14, 15

e 22

<sup>23</sup> Allegato 11.1- Sentenza tribunale del riesame Siena (13 luglio 2013), p. 12

(11) il 29 gennaio 2014 anche Deutsche Bank, dopo Nomura dichiarava pubblicamente che l'operazione fatta con MPS era un derivato<sup>24</sup>. L'autorità di controllo tedesca (Bafin) avrebbe successivamente confermato che Deutsche Bank aveva riconosciuto che l'operazione era un derivato a valere dalla trimestrale al 30 settembre 2013<sup>25</sup>;

(12) il 29 gennaio 2014 l'autorità di controllo tedesca (Bafin) rendeva noto alla Banca d'Italia che Deutsche Bank aveva corretto retroattivamente la contabilizzazione della transazione con MPS, «rappresentando l'operazione come derivato»<sup>26</sup>;

(13) il 6 febbraio 2014 l'autorità di controllo tedesca (Bafin) informava ufficialmente la Consob che l'operazione di MPS con Deutsche Bank contabilizzata come titoli di Stato era un «derivato»<sup>27</sup>, un fatto di cui anche MPS veniva informata<sup>28</sup>;

(14) il 26 ottobre 2014, la Banca centrale europea (BCE) dichiarava che «l'operazione [ndr – eseguita da MPS] con Nomura è stata trattata [dalla BCE] come un derivato»<sup>29</sup>;

(15) il 3 aprile 2015, la procura di Milano emetteva avvisi di conclusione delle indagini preliminari nei confronti di MPS contestando l'occultamento di perdite attraverso «un derivato creditizio di tipo CDS (*Credit Default Swap*)<sup>30</sup> su rischio Italia, ottenuto tramite la disaggregazione in separate componenti, in guisa di consentirne la dissimulazione nei Bilanci MPS», precisando che l'acquisto dei titoli di Stato iscritti da MPS a bilancio «sarebbe avvenuto solo fittiziamente»<sup>31</sup>;

(16) il 5 giugno 2015 i consulenti tecnici d'ufficio professori Roberto Tasca e Francesco Corielli, incaricati dalla procura di Milano di accertare la correttezza delle appostazioni contabili nei bilanci MPS delle operazioni con Deutsche Bank e Nomura hanno dichiarato che MPS «avrebbe dovuto rappresentare in bilancio le due operazioni come contratti di *Credit Default Swap* e non come *repo* d'investimento a saldi aperti» e che le rappresentazioni date da MPS a sostegno della contabilizzazione adottata è di natura «del tutto illogica ed infondata»<sup>32</sup>;

(17) il 9 giugno e 10 luglio 2015 il consulente tecnico d'ufficio professor Micocci incaricato dal giudice del tribunale ordinario di Firenze dottor Riccardo Guida di accertare la natura sostanzialistica dell'opera-

<sup>24</sup> Allegato 14.2 – Articolo su Die Welt, (7 gennaio 2014). Vedere anche articolo su Corriere della Sera del 16 e 30 gennaio 2014 e articolo su Bloomberg del 29 gennaio 2014

<sup>25</sup> Allegato 7.3 – Relazione dell'autorità di controllo tedesca (BAFIN) su operazione MPS con Deutsche Bank (31 dicembre 2014), p. 279,

<sup>26</sup> Allegato 6.6 – Memorie della Banca d'Italia alla procura di Milano (p. 45)

<sup>27</sup> Allegato 7.1- Bafin, Lettera alla Consob (6 febbraio 2014)

<sup>28</sup> Allegato 2.11 – Lettera ai signori Profumo e Viola (20 luglio 2015)

<sup>29</sup> Allegato 7.2 – Banca centrale europea – Rapporto su MPS (26 ottobre 2014)

<sup>30</sup> Con riferimento all'operazione Nomura

<sup>31</sup> Allegato 1.1 – Procura di Milano avviso ex articolo 415-bis per Mussari, Vigni e altri (3 aprile 2015), pag. 3

<sup>32</sup> Allegato 8.1 – Procura di Milano, CTU professori Corielli e Tasca (5 giugno 2015)

zione di MPS con Deutsche Bank dichiarava che «le operazioni erano sostanzialmente contratti derivati»<sup>33</sup>;

(18) a partire da inizio 2013 la Consob e la Banca d'Italia avevano ricevuto ben trentaquattro esposti<sup>34</sup> (sic!) in cui venivano informate che le operazioni DB e Nomura erano derivati (esattamente come erano stati informati i signori Profumo e Viola<sup>35</sup>);

(19) il 23 settembre 2015 MPS terminava anticipatamente l'ultima delle due operazioni (operazione Nomura) contabilizzate in modo falso, senza che Banca d'Italia, Consob (e MEF) – NONOSTANTE I RISCONTRI DI CUI SOPRA – fossero mai intervenute. Una condotta di cui Banca d'Italia, Consob (e MEF) devono essere chiamate a rispondere.

Ad aggravare ulteriormente le responsabilità della Consob e della Banca d'Italia per il periodo 2012-2015 si aggiunge il fatto che l'autorità giudiziaria ha escluso che ci fosse stato alcun ostacolo all'attività di vigilanza con riferimento al periodo richiamato (in pratica Consob e Banca d'Italia non possono addurre l'ostacolo alla vigilanza);

(20) il 31 agosto 2016, la procura di Milano, riferendosi al periodo 2012-2015 in cui i rappresentanti apicali di MPS erano il dottor Profumo ed il dottor Viola, ha affermato che «le autorità di vigilanza non hanno lamentato alcuna menomazione di – o di difficoltà frapposta a – esercizio delle proprie attribuzioni in materia di vigilanza sul mercato e sulla sana a prudente gestione della banca in questione»<sup>36</sup>;

(21) il 21 aprile 2017, il GIP del tribunale di Milano nel disporre il rinvio a giudizio coattivo dei signori Profumo e Viola ha accertato la «(non) configurabilità di eventuali contestazioni di ostacolo ... le autorità di vigilanza»<sup>37</sup>.

È dunque un fatto documentato *per tabulas* che la Banca d'Italia e la Consob avevano tutte le informazioni necessarie onde accertare che i bilanci di MPS erano falsi ed incredibilmente fin tanto che le operazioni falsamente contabilizzate sono rimaste sui bilanci di MPS (ovvero dal dicembre 2008 al settembre 2015) non sono mai intervenute ad esercitare i poteri di cui disponevano nell'interesse dei risparmiatori e del mercato nemmeno quando il falso conclamato era stato ampiamente smascherato e ripetutamente portato alla loro attenzione. Si tratta di un fatto di una gravità inaudita.

La Banca d'Italia a giugno 2012 e gennaio 2013 ha dato informazioni non corrette al Governo ed al Parlamento nella procedura autorizzativa degli aiuti di Stato<sup>38</sup> (cosiddetti Monti Bond) poi erogati a MPS nel febbraio 2013: infatti contrariamente a quanto veniva rappresentato, i soldi dei contribuenti

<sup>33</sup> Allegato 8.2 – Tribunale di Firenze, CTU professor Micocci (10 luglio 2015), p. 6 e 79

<sup>34</sup> Allegati da 3.1 a 3.34

<sup>35</sup> Allegati da 2.1 a 2.11

<sup>36</sup> Allegato 1.5 – Procura di Milano, richiesta archiviazione di Profumo e Viola (31 agosto 2016), p. 23.

<sup>37</sup> Allegato 1.7 – GIP tribunale di Milano, rinvio a giudizio coatto di Profumo, Viola e Salvadori (21 aprile 2017)

<sup>38</sup> Vedere Allegato 1

sono stati utilizzati per ripianare un deficit di capitale di oltre due miliardi prodotto dalle suddette spregiudicate speculazioni in derivati occultati in bilancio. Una verità taciuta e nascosta al Parlamento, a principale beneficio della Fondazione MPS<sup>39</sup> allora azionista di maggioranza relativa:

(1) il 22 giugno 2012 MPS ha attivato la procedura degli aiuti di Stato (Monti Bond)<sup>40</sup> comunicando alla Banca d'Italia un deficit di capitale (cosiddetto EBA *Capital Shortfall* al 30 settembre 2011, raccomandazione EBA/REC/2011/1 dell'8 dicembre 2011) di 3,3 miliardi di euro dovuto a cause esogene ovvero riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato detenuti in portafoglio. La Banca dichiarava di essere in grado di far fronte autonomamente a 1,3 miliardi pertanto veniva chiesto l'intervento pubblico per i due miliardi di euro mancanti;

(2) il 25 giugno 2012 la Banca d'Italia ha rappresentato al MEF che il ricorso agli aiuti di Stato era «riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato italiani in portafoglio...»<sup>41</sup>;

(3) il 24 gennaio 2013, MPS ha rappresentato al mercato che il ricorso agli aiuti di Stato era «prevalentemente [riconducibile] alla crisi del debito sovrano che ha ridotto il valore del portafoglio titoli di stato italiani detenuti dalla Banca...»<sup>42</sup>;

(4) il 28 gennaio 2013 la Banca d'Italia ha rappresentato che il ricorso agli aiuti di Stato era «internamente riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato detenuti in portafoglio»<sup>43</sup>;

(5) il 29 gennaio 2013, il MEF, nella persona dell'allora ministro Grilli, ha rappresentato al Parlamento che il ricorso agli aiuti di Stato «in larga parte riconducibile alla forte esposizione del portafoglio della banca ai titoli del debito pubblico italiano»<sup>44</sup>;

---

<sup>39</sup> Grazie alle false rappresentazioni date, gli aiuti di Stato sono stati concessi come prestito perpetuo irredimibile, senza alcuna diluizione del socio Fondazione MPS (allora principale azionista di maggioranza relativa con oltre il 30 per cento del capitale)

<sup>40</sup> Allegato 6.3 – Banca d'Italia, attivazione procedura aiuti di Stato (25 giugno 2012)

<sup>41</sup> Allegato 6.3 – Banca d'Italia, attivazione procedura aiuti di Stato (25 giugno 2012), pag. 1: «Banca Monte dei Paschi di Siena...ha evidenziato uno shortfall di capitale di 3,3 mld di euro, riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato italiani in portafoglio...»

<sup>42</sup> Allegato 10.14 – MPS comunicato stampa (24 gennaio 2013): «MPS ribadisce quindi quanto già comunicato in precedenza, ovvero che la necessaria richiesta del supporto pubblico ai fini dell'EBA *capital exercise* si riconduce prevalentemente alla crisi del debito sovrano che ha ridotto il valore del portafoglio titoli di stato Italiani detenuti dalla Banca, e solo in misura minore anche dall'attività di verifica ancora in corso sulle operazioni Alexandria, Santorini e Nora Italia di cui tutti parlano».

<sup>43</sup> Allegato 6.4 – Banca d'Italia, interventi vigilanza (28 gennaio 2013), p. 5: «la Banca Monte dei Paschi di Siena...evidenzia al 30.09.2011 uno *shortfall* rispetto al *target* fissato nella raccomandazione EBA di 3,3 miliardi di euro. Lo *shortfall* è internamente riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato detenuti in portafoglio»

<sup>44</sup> Allegato 11.7 – Ministero dell'economia e delle finanze, relazione del ministro Grilli (29 gennaio 2013), p. 2 (Audizione del 29 gennaio 2013 presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati): «Per MPS l'ammontare di *Core Tier 1* mancante per il raggiungimento del livello del 9% è stato allora quantificato dalla Banca d'Italia e dall'EBA in euro 3.267.000.000, ammontare in larga parte riconducibile alla forte esposizione del portafoglio della banca ai titoli del debito pubblico italiano».

(6) il 9 febbraio 2013 la Banca d'Italia ha rappresentato che il ricorso agli aiuti di Stato era necessario «per far fronte ai rischi derivanti dall'ingente portafoglio di titoli pubblici»<sup>45</sup>;

(7) il 27 novembre 2013, facendo affidamento sulla sopra citate rappresentazioni, la Commissione europea con delibera C(2013) 8427 ha autorizzato in via definitiva gli aiuti di Stato (Monti Bond) ad MPS precisando quanto segue:

– «le Autorità italiane dichiarano che il deficit di capitale di MPS è almeno in parte riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato» (traduzione)<sup>46</sup>;

– «le Autorità Italiane hanno fatto presente che i revisori di MPS hanno confermato...la correttezza del trattamento contabile [delle operazioni DB e Nomura]» (traduzione)<sup>47</sup>;

– «se i problemi di MPS non fossero stati di natura esogena ma causati da un'eccessiva assunzione di rischio ed errori nell'*asset-liability management* (ALM), sarebbe scattato l'obbligo di una ristrutturazione molto più severa» (traduzione)<sup>48</sup>. ESATTAMENTE QUELLO CHE LE FALSE RAPPRESENTAZIONI HANNO INTESO EVITARE NASCONDENDO CHE GLI AIUTI ERANO SERVITI PER RIPIANARE UN BUCO DI DUE MILIARDI E SETTANTA MILIONI PRODOTTO DA UNA TEMERARIA ASSUNZIONE DI RISCHIO SU DUE SCOMMESSE IN DERIVATI PER CINQUE MILIARDI DI EURO OCCULTATI IN BILANCIO;

(8) il via libera alla concessione degli aiuti di Stato (Monti Bond) a MPS era stato subordinato dal Parlamento (articolo 23-*novies* del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012) ad un parere della Banca d'Italia *inter alias* a) sull'adeguatezza del piano di ristrutturazione all'epoca proposto; b) sull'adeguatezza patrimoniale attuale e prospettica della banca; c) sul profilo di rischio di MPS.

<sup>45</sup> Allegato 6.5 – Banca d'Italia, relazione del Governatore Visco al FOREX (9 febbraio 2013), p. 5: «A differenza di quanto avvenuto in molti casi all'estero, il sostegno fornito a MPS, come quello dato negli anni scorsi ad altre banche italiane di dimensioni minori, non è il salvataggio di una banca in crisi. Si tratta di un prestito, computabile nel patrimonio di vigilanza, concesso dallo Stato a un costo particolarmente elevato e crescente nel tempo. L'intervento è stato deciso l'estate scorsa per consentire a MPS di adempiere alla raccomandazione dell'autorità bancaria europea di costituire un *buffer* patrimoniale eccezionale e temporaneo, ben oltre i requisiti minimi regolamentari, per far fronte ai rischi derivanti dall'ingente portafoglio di titoli pubblici.»

<sup>46</sup> Allegato 8.5 – Giuseppe Bivona, memoria tecnica (aprile 2015), Commissione europea, delibera C(2013) 8427 del 27 novembre 2013 paragrafo 95, p. 24: «*the Italian authorities claim that MPS's capital shortfall should at least to some extent be seen in the context of the marking down to market of sovereign bonds*»

<sup>47</sup> Allegato 8.5 – Giuseppe Bivona, memoria tecnica (aprile 2015), Commissione europea, delibera C(2013) 8427 del 27 novembre 2013, paragrafo 97, p. 25: «*the Italian authorities point out that MPS's auditors confirmed, also under the criteria provided in that joint interpretative communication, the correctness of the accounting treatment*»

<sup>48</sup> Allegato 8.5 – Giuseppe Bivona, memoria tecnica (aprile 2015), Commissione europea, delibera C(2013) 8427 del 27 novembre 2013, paragrafo 35 p. 9: «*Instead MPS's problems were not exogenous but essentially due to excessive risk-taking and poor asset-liability management, so triggering the need of a far-reaching restructuring*»

La Banca d'Italia ha trasmesso con nota n. 0090223 del 26 gennaio 2013, un parere favorevole (secretato) con questo spianando la strada all'erogazione degli aiuti: il parere della Banca d'Italia, che pur ben sapeva che la banca contabilizzava miliardi di derivati come titoli di Stato<sup>49</sup> e dunque sapeva che la banca deteneva rischi a dir poco temerari risultati essere fino a 27 volte (sic!)<sup>50</sup> maggiori di quelli comunicati al mercato, era per definizione errato (ed in quanto tale ingannevole anche verso il Parlamento);

(9) il 28 febbraio 2013 gli aiuti pubblici a MPS (cosiddetti Monti Bond) venivano attuati con l'erogazione di due miliardi di euro (al netto della sostituzione dei cosiddetti Tremonti Bond);

Tutte le rappresentazioni di cui sopra si dimostravano false:

(10) il 29 aprile 2013 MPS dichiarava che il deficit di capitale a fronte di cui erano stati richiesti gli aiuti di Stato (EBA Capital Shortfall) era per «1,2 mld imputabili all'operazione Nomura e 870 milioni imputabili all'operazione Deutsche Bank»<sup>51</sup> per un totale complessivo di 2,07 miliardi ovvero risultava che il ricorso agli aiuti di Stato si era reso necessario solo e soltanto per il buco di capitale prodotto dalle operazioni DB e Nomura;

(11) posto che le operazioni DB e Nomura non erano titoli di Stato ma derivati (*Credit Default Swap*) – una circostanza che già emergeva dal verbale della Banca d'Italia del 17 aprile 2012 anteriore all'attivazione della procedura poi accertata anche dall'autorità giudiziaria – risulta *per tabulas* che i quattrini dei contribuenti sono stati utilizzati per coprire un buco di oltre due miliardi di euro determinato da due scriteriate speculazioni su derivati, una circostanza tenuta nascosta al Parlamento. Un fatto gravissimo;

(12) il 12 aprile 2016 la Banca d'Italia, interrogata sulle false rappresentazioni date, non negava di aver reso rappresentazioni né corrette né veritiere al Parlamento per il tramite del MEF sull'utilizzo di fondi pubblici usati per MPS ma affermava che alla data del 25 giugno 2012 «il quadro informativo a disposizione dell'Autorità di vigilanza era ben più limitato» lamentando che «la cura e la profondità dell'analisi degli ispettori si sono scontrate tuttavia con l'opacità di MPS, che non ha consentito loro di disporre di tutti gli elementi informativi e documentali rilevanti» citando espressamente «l'occultamento del *mandate agreement*»<sup>52</sup>. La stessa giustificazione veniva ulteriormente ribadita il 2 novembre 2017 in un comunicato ANSA in cui la Banca d'Italia in risposta all'accusa di conoscere già dall'aprile 2012 (ovvero prima dell'attivazione della procedura degli aiuti di Stato nel giugno 2012) la vera natura di miliardi di

<sup>49</sup> Allegato 6.2 – Banca d'Italia, verbale ispezione (17 aprile 2012)

<sup>50</sup> Allegato 8.3 – Procura generale, CTU professori Tasca e Corielli – Procura generale della Repubblica (10 gennaio 2017)

<sup>51</sup> Allegato 10.10 – MPS relazione, punto 4, Assemblea aprile 2013 (29 aprile 2013), pag. 18

<sup>52</sup> Allegato 6.9 – Risposte della Banca d'Italia alla Commissione di inchiesta della regione Toscana (12 aprile 2016)

derivati contabilizzati come titoli di Stato ha affermato all'epoca di non «disporre di tutti gli elementi informativi e documentali rilevanti», per qualificare le operazioni in Btp come derivati, a partire dal *mandate agreement* relativo all'operazione Alexandria<sup>53</sup>.

Pur nel comprensibile imbarazzo di dover dare conto di false rappresentazioni al Parlamento, la spiegazione offerta dalla Banca d'Italia è del tutto priva di merito per numerose ragioni:

(i) il cosiddetto «*mandate agreement*» fu ritrovato il 10 ottobre 2012 ovvero dopo che la Banca d'Italia ha avviato la procedura degli aiuti di Stato a MPS (25 giugno 2012) ma prima che la procedura fosse conclusa (gli aiuti furono corrisposti a MPS il 28 febbraio 2013) e soprattutto prima che la Banca d'Italia fornisca il parere conclusivo richiesto dal Parlamento trasmesso con nota n. 0090223 del 26 gennaio 2013. Pertanto se il «*mandate agreement*» fosse stato davvero un elemento essenziale per riconoscere la natura errata delle rappresentazioni rese nell'attivazione della procedura degli aiuti di Stato, la Banca d'Italia avrebbe avuto tutto il tempo necessario per rettificare le proprie false rappresentazioni prima del perfezionamento della procedura sugli aiuti di Stato;

(ii) è del tutto falso che il «*mandate agreement*» fosse un documento necessario per capire che le operazioni falsamente contabilizzate da MPS come titoli di Stato erano derivati posto che questa conclusione si ricavava agevolmente dalla lettura dei contratti delle operazioni perfezionate, che erano stati acquisiti dalle autorità di controllo prima del rinvenimento del «*mandate agreement*»: infatti l'unica informazione che il «*mandate agreement*» avrebbe permesso di svelare era che l'operazione in questione era stata iscritta a bilancio ad un valore non corretto, come risulta *per tabulas* dagli atti del processo per ostacolo alla vigilanza davanti al tribunale di Siena<sup>54</sup> in cui nulla veniva contestato dalla Banca d'Italia agli imputati in merito alla falsa contabilizzazione dell'operazione come titoli di Stato invece che derivati;

(iii) è stata la stessa Banca d'Italia, per voce del direttore Mauro Parascandolo (direttore principale del Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria, supervisione bancaria) a spiegare davanti ai giudici del tribunale di Siena la rilevanza del *mandate agreement* ai fini della determinazione dell'errata iscrizione del valore iniziale ma la sua irrilevanza ai fini della corretta determinazione del modo in cui l'operazione doveva essere contabilizzata: «..il *mandate agreement* attiene ai valori, cioè il *mandate agreement* fa emergere una insussistenza patrimoniale, un maggior valore delle passività a lungo termine. E questa emerge indipendentemente da come viene classificata l'operazione, tant'è che la banca, che mantiene l'operazione contabilizzata secondo il criterio per componenti, ha comunque fatto un restatement. Cioè il restatement non è legato al cambiamento delle modalità di contabilizzazione, da *Long Term Repo* [ndr – operazione

<sup>53</sup> Allegato 11.13 – ANSA (2 novembre 2017)

<sup>54</sup> Allegato 1.11 – Sentenza tribunale Siena (31 Ottobre 2014)

di titoli di Stato finanziata in pronto contro termine] a *Credit Default Swap*»<sup>55</sup>;

(iv) infine, se davvero la mancata conoscenza del «*mandate agreement*» (ritrovato il 12 ottobre 2012) fosse stata la ragione che aveva impedito alla Banca d'Italia di «accorgersi» che le operazioni in questione non erano titoli di Stato (come falsamente contabilizzate da MPS) ma derivati – e dunque inducendo la Banca d'Italia in errore onde dare false rappresentazioni nell'attivazione della procedura di aiuti di Stato – perché la Banca d'Italia non ha mai contestato la falsa contabilizzazione dei derivati nemmeno anni ed anni dopo (in vero mai) averne acquisito il «*mandate agreement*»?

(13) a conferma dell'impatto delle false rappresentazioni sul regime attuativo degli aiuti a MPS, il 10 gennaio 2017, i consulenti della procura generale hanno correttamente scritto:

– «Alla luce di queste constatazioni, risulta estremamente difficile comprendere, come sia possibile che le Autorità italiane abbiano trasmesso alla Commissione Europea una richiesta di questo tenore: "*With respect to the mitigation of distortions of competition, the Italian authorities claim that BMPS's capital shortfall should at least to some extent be seen in the context of the marking down to market of sovereign bonds, which was reflected in the assessment of EBA's capital exercise. With reference to the restoration of long-term viability of BMPS, Italian authorities have stated that the issuance of the new instruments is linked to the need to cover the shortfall resulted from that capital exercise, which is almost entirely attributable to the sovereign buffer in Italian government bonds held in the AFS portfolio*".»<sup>56</sup>;

– «la situazione di BMPS risultava cagionata da fenomeni di cattiva gestione delle attività/passività o da strategie rischiose, quali devono intendersi l'acquisizione di una banca a prezzi troppo elevati, le perdite sul portafoglio crediti, o la sottoscrizione di derivati di credito. In questo caso è chiaro che le previsioni della Commissione Europea potevano essere diverse perché sarebbero state valutate procedure di intervento: "nel normale quadro degli aiuti al salvataggio..... nonché misure compensative per limitare le distorsioni della concorrenza". Tutto ciò difficilmente avrebbe condotto all'autorizzazione all'emissione dei Monti bond»<sup>57</sup>.

Grazie alla false rappresentazioni addotte, è stato evitato il dissesto della Fondazione MPS in quanto si è evitato che gli aiuti a MPS fossero concessi nel 2013 in modo diluitivo per gli azionisti che a quel punto sarebbero stati spazzati via (un fatto poi comunque avvenuto nell'agosto 2017, quando la Fondazione MPS aveva già venduto da tempo e ridotto la sua

<sup>55</sup> Allegato 1.11 – Sentenza tribunale Siena (31 Ottobre 2014)

<sup>56</sup> Allegato 8.3 – Procura generale, CTU professori Tasca e Corielli – Procura generale della Repubblica (10 gennaio 2017), p. 76

<sup>57</sup> Allegato 8.3 – Procura generale, CTU professori Tasca e Corielli – Procura generale della Repubblica (10 gennaio 2017), pp. 77 e 88

partecipazione riuscendo a pagare i propri debiti). Nel 2013 il sindaco di Siena Valentini, il presidente della provincia di Siena Bezzini, il presidente della giunta regionale Toscana Rossi ed il presidente del Consiglio regionale Monaci<sup>58</sup> – ovvero i soggetti che designano gli organi di governo della Fondazione MPS – sono stati anch'essi ripetutamente informati.

La Banca d'Italia e la Consob nel 2013 hanno assunto iniziative potenzialmente idonee a disconoscere/sanare gli illeciti contabili di MPS cercando (senza riuscirci anche grazie al mio intervento) di ottenere una pronuncia dalle autorità internazionali (IFRS IC) che riconoscesse una fantomatica (quanto inesistente) assenza di chiarezza dei principi contabili (!). La Consob ha anche inoltrato alla Procura della Repubblica proprie considerazioni tecniche volte ad avallare la contabilizzazione (falsa) adottata da MPS:

(1) nell'agosto 2013 Consob e Banca d'Italia hanno presentato un interpello<sup>59</sup> «per il tramite dell'OIC (Organismo italiano di contabilità)»<sup>60</sup> al Comitato internazionale per l'interpretazione dei principi contabili internazionali («IFRS IC») volto a richiedere<sup>61</sup> il riconoscimento che (b) «*the intention of the transaction was certainly not to simulate the effects of a derivative, such as a CDS*» o (c) in subordine accogliere «*the request for interpretation*» ovvero affermare che i principi contabili non erano sufficientemente chiari. In pratica le autorità di controllo hanno cercato di indurre la massima fonte interpretativa dei principi contabili (IFRS IC) a dichiarare che le operazioni in questione (quand'anche menzionate in termini generici senza alcun riferimento a MPS) non erano derivati o in subordine che i principi contabili internazionali non erano chiari, nel qual caso i bilanci di MPS non sarebbero potuti essere considerati falsi.

Il fine dell'iniziativa (= sanare il falso contabile di MPS) risulta evidente se si tiene conto che la formulazione dell'interpello (agosto 2013) è stato successivo all'emanazione della circolare n. 6 dell'8 marzo 2013<sup>62</sup> con cui Banca d'Italia e Consob avevano dimostrato di saper perfettamente interpretare quegli stessi principi contabili di cui formulava richiesta di interpretazione (in subordine al disconoscimento che le operazioni fossero derivati). Se le autorità di controllo avessero davvero ritenuto che i principi contabili internazionali (IAS 39) non erano sufficientemente chiari, avrebbero dovuto prima formulare l'interpello e poi scrivere la circolare. Evidentemente il fine dell'interpello era un altro.

Il tentativo della Banca d'Italia e della Consob è miseramente fallito (anche grazie all'intervento dell'ingegnere Bivona) avendo l'IFRS IC il 25

<sup>58</sup> Allegato 2.2, 2.3, 2.5, 2.6

<sup>59</sup> Allegato 11.8 – IFRS Memorandum (novembre 2013)

<sup>60</sup> Allegato 11.2 – Consob (memoria difensiva procedimento al TAR vs. CODACONS (29 maggio 2014), p. 4

<sup>61</sup> Organismo italiano di contabilità (OIC) – Angelo Casò (Chairman) – Lettera a Wayne Upton, Chairman dell'IFRS IC (18 febbraio 2014)

<sup>62</sup> Allegato 5.1 – Circolare Banca d'Italia/Consob/IVASS n. 6 (8 marzo 2013)

marzo 2014<sup>63</sup> respinto le richieste formulate dalle autorità di controllo per il tramite dell'OIC;

(2) nonostante Consob e Banca d'Italia a partire dal 2013 erano state messe al corrente dall'ingegnere Bivona in modo estremamente preciso<sup>64</sup> che le operazioni fossero derivati, la Consob ha fornito alla procura di Milano decine (e decine) di memorie di centinaia (e centinaia) di pagine per confutare la tesi che MPS contabilizzava miliardi di derivati come titoli di Stato: «la ricostruzione effettuata da Bivona appare pertanto fuorviante e in palese contrasto con quanto effettuato dalla Banca nel bilancio rettificato»<sup>65</sup>, «per quanto sopra indicato le osservazioni formulate da Bivona in ordine all'asserita violazione di un criterio interpretativo particolare, ossia lo IAS 39.IG B.6, non appaiono fondate»<sup>66</sup>, «a tal proposito non si condividono quindi le affermazioni di Bivona»<sup>67</sup>, «le affermazioni formulate dal sig. Bivona non sono pertanto non corrette»<sup>68</sup>, «da ultimo non si condivide quanto affermato da Bivona (p. 173)»<sup>69</sup>. La procura di Milano ha poi chiesto il rinvio a giudizio per i signori Mussari, Vigni, Profumo e Viola riconoscendo l'assoluta correttezza di quanto sostenuto dal 2013 in poi dall'ingegnere Bivona (e dunque ignorando le osservazioni tecniche della Consob potenzialmente destinate ad indurre in errore addirittura la procura della Repubblica).

Le principali responsabilità di Banca d'Italia e Consob come risultato delle condotte omissive e commissive descritte, è riconducibile principalmente ai seguenti fatti:

(3) la Banca d'Italia ha omesso di esercitare il ruolo di vigilanza prudenziale che avrebbe richiesto l'attivazione dei poteri per come all'epoca previsti dall'articolo 70 del cosiddetto testo unico bancario, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993<sup>70</sup>, ovvero il commissariamento di MPS per gravi illeciti amministrativi disponendo di evidenze insuperabili che MPS falsificava disinvoltamente i bilanci;

(4) la Consob ha approvato i prospetti dei due aumenti di capitale di MPS nel 2014<sup>71</sup> (cinque miliardi) e 2015<sup>72</sup> (tre miliardi), la cui sottoscri-

<sup>63</sup> Allegato 11.9 – IFRS IC (25 March 2014)

<sup>64</sup> Allegato 8.5 – Giuseppe Bivona, memoria tecnica (aprile 2015)

<sup>65</sup> Allegato 5.4 – Consob – Relazione per la procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 76

<sup>66</sup> Allegato 5.4 – Consob – Relazione per la procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 80

<sup>67</sup> Allegato 5.4 – Consob – Relazione per la procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 95

<sup>68</sup> Allegato 5.4 – Consob – Relazione per la procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 115

<sup>69</sup> Allegato 5.4 – Consob – Relazione per la procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 122

<sup>70</sup> «Il Ministro dell'economia e delle finanze (1), su proposta della Banca d'Italia, può disporre con decreto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo delle banche quando: a) risultino gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività della banca; b) siano previste gravi perdite del patrimonio; c) lo scioglimento sia richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea straordinaria» (articolo 70, comma 1, del testo unico bancario, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 181)

<sup>71</sup> Allegato 9.5 – MPS Prospetto aumento di capitale 2014

zione ha generato perdite per l'intero ammontare sottoscritto (otto miliardi), pur sapendo – quanto meno perché informata persino dalla Bafin – che la banca falsificava le informazioni finanziarie e pur avendo avviato «accertamenti» che non si premurava di concludere se non pochi mesi dopo<sup>73</sup> il completamento del secondo (ed ultimo) aumento di capitale.

Si rivolge l'auspicio che la magistratura accerti in sede penale e civile le responsabilità della Consob e della Banca d'Italia per il disastro MPS.

La Banca d'Italia nel giugno 2014 ha fornito rappresentazioni non corrette al Governo negando che fossero emersi elementi per sollevare obiezioni sulla contabilizzazione (falsa) adottata dagli amministratori di MPS allora in carica:

(1) il 4 giugno 2014 la Banca d'Italia, dopo aver richiamato il segreto d'ufficio, in risposta alla richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri di chiarimenti sulle accuse mosse dall'ingegnere Bivona sui bilanci falsi di MPS e sull'inerzia delle autorità di controllo, rispondeva che «allo stato attuale non sono emersi elementi per sollevare obiezioni sulla valutazione effettuata dagli amministratori [ndr Profumo e Viola] di MPS»<sup>74</sup>, un'affermazione palesemente in contrasto con la verità dei fatti per come puntualmente descritta e documentata precedentemente.

È un fatto gravissimo che la Banca d'Italia abbia dato un'informativa alla Presidenza del Consiglio che non può essere ritenuta né veritiera né corretta minando il presupposto stesso della fiducia tra istituzioni dello Stato.

Il Ministero dell'economia e delle finanze all'assemblea di MPS nell'aprile 2016 ha espresso voto contrario alla richiesta di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori di MPS chiamati a rispondere degli errori contabili che all'epoca erano stati già accertati prima dalla Procura della Repubblica, poi dalla Consob (per quanto tardivamente) ed infine (*obtorto collo*) dalla Banca stessa:

(1) da aprile 2014, non appena insediatosi, il Presidente del Consiglio Renzi (ed il Ministro dell'economia e della finanze Padoan) – esattamente come i loro predecessori Monti/Grilli e Letta/Saccomanni<sup>75</sup> - erano al corrente quanto meno perché informati<sup>76</sup>, che gli amministratori di MPS falsificavano i bilanci, una circostanza che da ultimo veniva (tardivamente) ammessa da MPS stessa il 16 dicembre 2015<sup>77</sup> e che poi nell'a-

<sup>72</sup> Allegato 9.6 – MPS Prospetto aumento di capitale 2015

<sup>73</sup> Allegato 5.6 – Consob delibera per rifacimento bilanci MPS (11 dicembre 2015)

<sup>74</sup> Allegato 6.7 – Lettera della Banca d'Italia alla Presidenza del Consiglio (4 giugno 2014)

<sup>75</sup> Allegato 9

<sup>76</sup> Allegato 9.7, 9.8, 9.9 e 9.10

<sup>77</sup> Allegato 10.9 – MPS Comunicato stampa (16 Dicembre 2015)

prile 2017 avrebbe portato alla richiesta di rinvio a giudizio dei signori Profumo e Viola;

(2) l'11 aprile 2016, il Presidente del Consiglio Renzi ed il ministro Padoan venivano informati che all'assemblea dei soci del successivo 16 aprile, l'ingegnere Bivona avrebbe chiesto ai soci di votare l'azione di responsabilità nei confronti dell'amministratore delegato Viola e dell'ex presidente Profumo con l'accusa di aver falsificato i bilanci e dato false rappresentazioni sugli aiuti di Stato. Al Tesoro, in quanto allora secondo azionista di MPS con il 4,02 per cento del capitale sociale, veniva dunque richiesto di votare a favore dell'azione di responsabilità agendo «con fermezza su una Banca che per numerosi anni fino al 16 dicembre 2015 sistematicamente e consapevolmente (vedere Allegato) ha prodotto bilanci falsi, ha cagionato ai soci tra cui migliaia di piccoli risparmiatori una distruzione di valore che non ha precedenti ed ha permesso agli amministratori di vedersi attribuire compensi di cui non si comprende la logica economica e tanto meno il presupposto morale»<sup>78</sup>;

(3) il 16 aprile 2016, nonostante le dettagliate informazioni ricevute, il MEF esprimeva voto contrario sull'azione di responsabilità contro l'amministratore Viola e l'ex presidente Profumo che per i risvolti penali di quelle condotte sono poi divenuti oggetto di richiesta di rinvio a giudizio.

Dovendo scegliere se stare dalla parte dei risparmiatori e degli azionisti ingannati per aver acquistato azioni e sottoscritto aumenti di capitale sulla base di bilanci e prospetti falsi (e che per questo hanno subito perdite per decine di miliardi) o dalla parte dei banchieri che hanno redatto quei bilanci e prospetti, l'ex Presidente del Consiglio Renzi ed il ministro Padoan hanno comunicato con i fatti la loro scelta di campo.

La Banca d'Italia ed il Ministero dell'economia e delle finanze nel 2017 hanno proposto/affidato/ratificato incarichi di responsabilità ad ex amministratori di MPS di cui l'autorità giudiziaria aveva già chiesto il rinvio a giudizio per false comunicazioni sociali e falso in prospetto nel periodo 2012-2015. Una decisione, secondo la più benevola delle interpretazioni, inopportuna e certamente contraria all'interesse pubblico:

(1) il 21 aprile 2017 il GIP dottor Livio Cristofano disponeva il rinvio a giudizio coattivo nei confronti del signor Fabrizio Viola e del signor Alessandro Profumo con il capo di imputazione di false comunicazioni sociali e manipolazione informativa per i fatti sopra descritti;

(2) il 16 maggio 2017, con i voti determinanti del Ministero dell'economia e delle finanze che lo aveva designato, il dottor Alessandro Profumo veniva nominato amministratore delegato di Leonardo (ex Finmeccanica);

(3) il 26 giugno 2017, su proposta della Banca d'Italia ratificata del Ministero dell'economia e delle finanze, il dottor Fabrizio Viola viene

---

<sup>78</sup> Allegato 9.11

nominato commissario liquidatore della Banca popolare di Vicenza (di cui dopo la sostituzione in MPS era stato amministratore delegato fino alla risoluzione) e Veneto Banca.

In continuità con il Governo Renzi, il Presidente del Consiglio Gentiloni ed il ministro Padoan hanno rinnovato la scelta di campo.

\* \* \*

### Allegato 1 Breve nota sugli aiuti di Stato

In base al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli aiuti di Stato sono proibiti «salvo deroghe contemplate dai trattati» (parte terza, titolo VII, capo 1, sezione 2, articolo 107, paragrafo 1) in quanto falsano o minacciano di falsare la concorrenza nel mercato unico europeo. La Commissione europea interviene sulla materia degli aiuti di Stato principalmente per due aspetti: (i) verifica se gli aiuti sono ammissibili in base alle «deroghe previsti dai trattati»; (ii) posto che siano ammissibili, verifica se il regime con cui gli aiuti sono concessi è conforme con quanto previsto dalla normativa europea al fine di limitare distorsioni sulla concorrenza nel mercato unico.

La normativa europea nel cui contesto si è inserita la procedura degli aiuti di Stato a MPS richiesti dai signori Profumo e Viola nel giugno 2012, era disciplinata *inter alia* da sei comunicazioni della Commissione europea<sup>79</sup>.

Uno dei principi cardine della normativa è la necessità di distinguere tra istituzioni fondamentalmente sane che richiedono aiuti di Stato a fronte di un deficit di capitale causato da fattori esogeni (ovvero cause estranee alla gestione, ad esempio le minusvalenze sul portafoglio di titoli di Stato prodotte dalla crisi del debito sovrano) oppure da fattori endogeni (ovvero cause riconducibili a specifici problemi gestionali, ad es. perdite legate a temerarie strategie di *trading* su derivati). In particolare, le «istituzioni finanziarie, che potrebbero essere particolarmente interessate dalle perdite derivanti, ad esempio, da inefficienze, da una cattiva gestione delle attività/passività o da strategie rischiose, potrebbero rientrare nel normale quadro degli aiuti al salvataggio e, in particolare, richiederebbero un'ampia ristrutturazione, nonché misure compensative per limitare le distorsioni della concorrenza.....»<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Allegato 8.5 – Giuseppe Bivona, memoria tecnica (aprile 2015): Commissione europea, «Comunicazione sul Settore Bancario» 2008/C 270/02 del 25 ottobre 2008; «Comunicazione sulla Ricapitalizzazione» 2009/C 10/02 del 15 gennaio 2009; «Comunicazione sulle Attività Deteriorate» 2009/C 72/01 del 26 marzo 2009; «Comunicazione sulla Ristrutturazione» 2009/C 195/04; Comunicazione di Proroga» 2010/C 329/07; «Comunicazione di Integrazione» 2011/C 356/02

<sup>80</sup> Allegato 8.5 – Giuseppe Bivona, memoria tecnica (aprile 2015): Commissione europea «Comunicazione sul Settore Bancario» 2008/C 270/02 del 25 ottobre 2008, paragrafo 14

## Allegato 2

### Lista degli allegati depositati presso l'Ufficio di presidenza della Commissione e nei contesti assembleari del Monte dei Paschi di Siena

#### Allegato 1 – Provvedimenti procura/tribunale

- Allegato 1.1 – Procura di Milano avviso ex articolo 415-*bis* per Mussari, Vigni e altri (3 aprile 2015)
- Allegato 1.2 – Procura di Milano – Avviso conclusioni indagini per Mussari, Vigni e altri (13 gennaio 2016)
- Allegato 1.3 – Procura di Milano – Richiesta di rinvio a giudizio per Mussari, Vigni e altri 16 febbraio 2016)
- Allegato 1.4 – Procura della Repubblica, note per udienza preliminare di Mussari, Vigni e altri (30 agosto 2016)
- Allegato 1.5 – Procura di Milano, richiesta archiviazione di Profumo e Viola (31 agosto 2016)
- Allegato 1.6 – GIP tribunale di Milano, convocazione udienza 15 marzo 2017 (16 dicembre 2016)
- Allegato 1.7 – GIP tribunale di Milano, rinvio a giudizio coatto di Profumo, Viola e Salvadori (21 aprile 2017)
- Allegato 1.8 – Procura di Milano, richiesta di rinvio a giudizio di Profumo, Viola e Salvadori (12 maggio 2017)
- Allegato 1.9 – GIP tribunale di Milano, fissazione udienza preliminare per Profumo, Viola e Salvadori (22 maggio 2017)
- Allegato 1.10 – Sentenza della Corte di cassazione (25 marzo 2014)
- Allegato 1.11 – Sentenza tribunale Siena (31 Ottobre 2014)

#### Allegato 2 – Lettere ai signori Profumo e Viola

- Allegato 2.1 – Lettera al dottor Profumo (30 aprile 2013)
- Allegato 2.2 – Lettera ai signori Profumo e Viola (11 settembre 2013)
- Allegato 2.3 – Lettera ai signori Profumo e Viola (24 settembre 2013)
- Allegato 2.4 – Lettera al dottor Profumo (29 settembre 2013)
- Allegato 2.5 – Lettera ai signori Profumo e Viola (9 ottobre 2013)
- Allegato 2.6 – Lettera ai signori Profumo e Viola (25 novembre 2013)
- Allegato 2.7 – Lettera al dottor Profumo (8 dicembre 2013)
- Allegato 2.8 – Lettera al dottor Profumo (18 dicembre 2013)
- Allegato 2.9 – Lettera al dottor Profumo (20 dicembre 2013)

- Allegato 2.10 – Lettera ai signori Profumo e Viola (8 gennaio 2014)
- Allegato 2.11 – Lettera ai signori Profumo e Viola (20 luglio 2015)
- Allegato 2.12 – Lettera al dottor Viola (20 aprile 2016)
- Allegato 2.13 – Lettera al dottor Viola (19 maggio 2016)
- Allegato 2.14 – Lettera al dottor Viola (22 agosto 2016)

**Allegato 3 – Lettere alla Banca d'Italia ed alla Consob**

- Allegato 3.1 – Lettera G. Bivona al Governatore della Banca d'Italia Visco ed altri (28 gennaio 2013)
- Allegato 3.2 – Lettera G. Bivona al Governatore della Banca d'Italia Visco ed altri (4 febbraio 2013)
- Allegato 3.3 – Lettera al Direttore generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al presidente della Consob Vegas (5 febbraio 2013)
- Allegato 3.4 – Lettera al Governatore della Banca d'Italia Visco, al Direttore generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al presidente della Consob Vegas (10 febbraio 2013)
- Allegato 3.5 – Lettera al Governatore della Banca d'Italia Visco, al Direttore generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al presidente della Consob Vegas (13 febbraio 2013)
- Allegato 3.6 – Lettera al Governatore della Banca d'Italia Visco, al Direttore generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al presidente della Consob Vegas (16 marzo 2013)
- Allegato 3.7 – Lettera al Governatore della Banca d'Italia Visco, al Direttore generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al presidente della Consob Vegas (29 marzo 2013)
- Allegato 3.8 – Lettera al Governatore della Banca d'Italia Visco, al Direttore generale della Banca d'Italia Saccomanni, al presidente della Consob Vegas ed al direttore generale della Consob Caputi (9 aprile 2013)
- Allegato 3.9 – Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Consob (13 aprile 2013)
- Allegato 3.10 – Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Consob (2 maggio 2013)
- Allegato 3.11 – Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Consob (14 luglio 2013)

- Allegato 3.12 – Lettera al direttore generale della Consob Caputi ad alla Consob (25 luglio 2013)
- Allegato 3.13 – Lettera alla Consob (4 settembre 2013)
- Allegato 3.14 – Lettera al Governatore della Banca d'Italia Visco ed al presidente della Consob Vegas (3 dicembre 2013)
- Allegato 3.15 – Lettera al Governatore della Banca d'Italia Visco ed al presidente della Consob Vegas (21 agosto 2014)
- Allegato 3.16 – Lettera al commissario Consob Troiano (4 novembre 2014)
- Allegato 3.17 – Lettera alla Consob (23 novembre 2014)
- Allegato 3.18 – Lettera al Governatore della Banca d'Italia Visco ed al presidente della Consob Vegas (18 aprile 2015)
- Allegato 3.19 – *Email* al presidente della Consob Vegas (15 maggio 2015)
- Allegato 3.20 – *Email* ai commissari Consob Troiano e Genovese (19 maggio 2015)
- Allegato 3.21 – Lettera alla Consob (24 maggio 2015)
- Allegato 3.22 – *Email* al commissario Consob Troiano (3 giugno 2015)
- Allegato 3.23 – *Email* al commissario Consob Troiano (5 agosto 2013)
- Allegato 3.24 – Lettera alla Consob (13 settembre 2015)
- Allegato 3.25 – Lettera alla Consob – AMENDED (14 settembre 2015)
- Allegato 3.26 – Lettera alla Consob (26 ottobre 2015)
- Allegato 3.27 – Lettera al Direttore generale della Banca d'Italia Rossi (28 ottobre 2015)
- Allegato 3.28 – Lettera alla Consob (24 dicembre 2015)
- Allegato 3.29 – Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco ed al presidente della Consob Vegas (28 dicembre 2015)
- Allegato 3.30 – Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Consob (14 gennaio 2016)
- Allegato 3.31 – Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Consob (14 gennaio 2016)
- Allegato 3.32 – Lettera alla Consob (21 aprile 2016)
- Allegato 3.33 – *Email* alla Consob (2 maggio 2016)
- Allegato 3.34 – Lettera al presidente della Consob Vegas (17 giugno 2016)

**Allegato 4 – Lettere Giuseppe Bivona alla procura di Milano:**

- Allegato 4.1 – Lettera G. Bivona alla procura (18 dicembre 2014)
- Allegato 4.2 – Lettera G. Bivona alla procura (28 febbraio 2015)
- Allegato 4.3 – Lettera G. Bivona alla procura (26 aprile 2015)
- Allegato 4.4 – Lettera G. Bivona alla procura (19 maggio 2015)
- Allegato 4.5 – Lettera G. Bivona alla procura (24 maggio 2015)
- Allegato 4.6 – Lettera G. Bivona alla procura (8 giugno 2015)

- Allegato 4.7 – Lettera G. Bivona alla procura (13 settembre 2015)
- Allegato 4.8 – Lettera G. Bivona alla procura (3 aprile 2016)
- Allegato 4.9 – Lettera G. Bivona alla procura (24 dicembre 2015)
- Allegato 4.10 – Lettera G. Bivona alla procura (21 aprile 2016)

**Allegato 5 – Documentazione Consob**

- Allegato 5.1 – Circolare Banca d'Italia/Consob/IVASS n. 6 (8 marzo 2013)
- Allegato 5.2 – Consob, nota tecnica (5 aprile 2013)
- Allegato 5.3 – Consob – Relazione per la procura di Milano (9 ottobre 2015)
- Allegato 5.4 – Consob – Relazione per la procura di Milano (28 dicembre 2014)
- Allegato 5.5 – Consob – Relazione per la procura di Milano (8 novembre 2016)
- Allegato 5.6 – Consob – Delibera per rifacimento bilanci MPS (11 dicembre 2015)
- Allegato 5.7 – Esposto anonimo alla Consob (28 luglio 2011)

**Allegato 6 – Documentazione Banca d'Italia**

- Allegato 6.1 – Banca d'Italia, verbale Banca d'Italia (29 ottobre 2010)
- Allegato 6.2 – Banca d'Italia, verbale ispezione (17 aprile 2012)
- Allegato 6.3 – Banca d'Italia, attivazione procedura aiuti di Stato (25 giugno 2012)
- Allegato 6.4 – Banca d'Italia, interventi vigilanza (28 gennaio 2013)
- Allegato 6.5 – Banca d'Italia, relazione del Governatore Visco al FOREX (9 febbraio 2013)
- Allegato 6.6 – Memorie Banca d'Italia alla procura di Milano (abstract)
- Allegato 6.7 – Lettera della Banca d'Italia alla Presidenza del Consiglio (4 giugno 2014)
- Allegato 6.8 – Lettera della Banca d'Italia a Codacons (14 agosto 2014)
- Allegato 6.9 – Risposte della Banca d'Italia alla Commissione di inchiesta della regione Toscana (12 aprile 2016)
- Allegato 6.10 – Verbale Banca d'Italia (17 settembre 2010)

**Allegato 7 – Documentazione autorità di vigilanza internazionali**

- Allegato 7.1 – Bafin, Lettera alla Consob (6 febbraio 2014)
- Allegato 7.2 – Banca centrale europea – Rapporto su MPS (26 ottobre 2014)
- Allegato 7.3 – Relazione dell'autorità di controllo tedesca (Bafin) su operazione MPS con Deutsche Bank (31 dicembre 2014)

**Allegato 8 – Memorie tecniche CTU e altri**

- Allegato 8.1 – Procura di Milano, CTU professori Corielli e Tasca (5 giugno 2015)
- Allegato 8.2 – Tribunale di Firenze, CTU professore Micocci (10 luglio 2015)
- Allegato 8.3 – Procura generale, CTU professori Tasca e Corielli – Procura generale della Repubblica (10 gennaio 2017)
- Allegato 8.4 – Nomura, memoria tecnica professore Gualtieri (1° luglio 2013)
- Allegato 8.5 – Giuseppe Bivona, memoria tecnica (aprile 2015)
- Allegato 8.6 – Giuseppe Bivona, memoria sulla falsa rappresentazione dei rischi (8 febbraio 2017)
- Allegato 8.7 – Giuseppe Bivona, memoria sulle false rappresentazioni di MPS ai soci ed al mercato (28 febbraio 2017)

**Allegato 9 – Lettere al Governo**

- Allegato 9.1 – G. Bivona – Lettera a Monti e Grilli (28 gennaio 2013)
- Allegato 9.2 – G. Bivona – Lettera a Monti e Grilli (4 febbraio 2013)
- Allegato 9.3 – G. Bivona – Lettera a Saccomanni (2 maggio 2013)
- Allegato 9.4 – G. Bivona – Lettera a vice ministro Casero MEF (7 maggio 2013)
- Allegato 9.5 – G. Bivona – Lettere a Letta e Alfano (9 luglio 2013)
- Allegato 9.6 – G. Bivona – Lettera a Saccomanni (14 luglio 2013)
- Allegato 9.7 – G. Bivona – Lettera a Renzi (14 aprile 2014)
- Allegato 9.9 – G. Bivona – Lettera a Renzi e Padoan (23 novembre 2014)
- Allegato 9.10 – G. Bivona – Lettera a Renzi e Padoan (21 agosto 2014)
- Allegato 9.11 – G. Bivona – Lettera a Renzi e Padoan (11 aprile 2016)
- Allegato 9.12 – G. Bivona – Lettera a Renzi e Padoan (18 maggio 2016)
- Allegato 9.13 – G. Bivona – Lettera a Renzi e Padoan (17 luglio 2016)
- Allegato 9.14 – G. Bivona – Lettera a Gentiloni (12 settembre 2017)

- Allegato 9.15 – G. Bivona – Lettera a Gentiloni (2 ottobre 2017)
- Allegato 9.8 – G. Bivona – Lettera a Renzi e Padoan (18 ottobre 2014)

#### **Allegato 10 – MPS: documentazioni varie**

- Allegato 10.1 – MPS, verbale assemblea del 29 aprile 2013 (29 aprile 2013)
- Allegato 10.2 – MPS, verbale assemblea del 28 dicembre 2013 (28 dicembre 2013)
- Allegato 10.3 – MPS, verbale assemblea del 29 aprile 2014 (29 aprile 2014)
- Allegato 10.4 – MPS, verbale assemblea del 16 aprile 2015 (16 aprile 2015)
- Allegato 10.5 – MPS, assemblea del 28 dicembre 2013 – Domande e risposte ai soci (28 dicembre 2013)
- Allegato 10.6 – MPS, assemblea del 29 aprile 2014 – Domande e risposte soci (29 aprile 2014)
- Allegato 10.7 – MPS, assemblea del 16 aprile 2015 – Domande e risposte ai soci (16 aprile 2015)
- Allegato 10.8 – MPS, assemblea del 14 aprile 2016 – Domande e risposte ai soci (14 aprile 2016)
- Allegato 10.9 – MPS, comunicato stampa (16 dicembre 2015)
- Allegato 10.10 – MPS, relazione, punto 4, assemblea aprile 2013 (29 aprile 2013)
- Allegato 10.11 – MPS, citazione contro Deutsche Bank (1° marzo 2013)
- Allegato 10.12 – MPS, citazione contro Nomura (1° marzo 2013)
- Allegato 10.13 – MPS, comunicato stampa (6 febbraio 2013)
- Allegato 10.14 – MPS, comunicato stampa (24 gennaio 2013)
- Allegato 10.15 – MPS, relazione sulla remunerazione 2012
- Allegato 10.16 – MPS, relazione sulla remunerazione 2013
- Allegato 10.17 – MPS, relazione sulla remunerazione 2014
- Allegato 10.18 – MPS, relazione sulla remunerazione 2015
- Allegato 10.19 – MPS, relazione sulla remunerazione 2016

#### **Allegato 11 – Miscellanea**

- Allegato 11.1 – Sentenza tribunale del riesame di Siena (13 luglio 2013)
- Allegato 11.2 – Consob (memoria difensiva procedimento al TAR vs. CODACONS (29 maggio 2014)
- Allegato 11.3 – MPS, Bivona, memoria al GIP tribunale di Milano (1 marzo 2017)
- Allegato 11.4 – Lettera dell'Organismo italiano di contabilità (OIC) al IFRS IC (18 febbraio 2014)
- Allegato 11.5 – *Email* Fabrizio Viola (14 settembre 2016)

- Allegato 11.6 – Tribunale di Firenze, verbale udienza Codacons vs. Deutsche Bank verbale udienza (4 dicembre 2013)
- Allegato 11.7 – Ministero dell'economia e delle finanze, relazione del Ministro Grilli (29 gennaio 2013)
- Allegato 11.8 – IFRS *Memorandum* (novembre 2013)
- Allegato 11.9 – IFRS IC (25 marzo 2014)
- Allegato 11.10 – Ricerca su Google – Zanne e Proboscide (18 giugno 2017)
- Allegato 11.11 – Ricerca su Google – *Cheapest to Delivery e Early Termination* (18 giugno 2018)
- Allegato 11.13 – ANSA (2 novembre 2017)

\* \* \*

Altresì, sempre come rilevato dal dottor Giuseppe Bivona, nel corso delle audizioni è stata dedicata particolare attenzione – da parte della Commissione – alla comprensione di due spregiudicate operazioni in derivati per un totale di cinque miliardi di euro (già divenute oggetto di procedimenti giudiziari (penali) in corso o di ordinanze di rinvio a giudizio coattivo nei confronti degli ex-esponenti apicali Mussari-Vigni-Profumo-Viola) di cui è stata accertata la falsa contabilizzazione come titoli di Stato dal 2008 al 30 giugno 2015.

La Commissione si è correttamente occupata di queste operazioni con l'obiettivo di dare risposte ad alcune questioni che proprio queste operazioni hanno fatto prepotentemente emergere:

1. come è possibile che dal 2008 al 2015 la Consob abbia approvato sulla base di prospetti falsi le offerte al pubblico risparmio di strumenti di capitale di MPS che hanno generato oltre otto miliardi di perdite per i sottoscrittori nel solo biennio 2014-2015?

2. come è possibile che la Banca d'Italia (a) dal 2008 al 2015 non abbia rilevato, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza le gravi irregolarità amministrative e le temerarie assunzioni di rischio da parte di MPS legate alle due operazioni in questione e (b) nel 2012 e nel 2013 abbia addirittura fornito al Parlamento rappresentazioni risultate non vere (e dunque false) sullo stanziamento di fondi pubblici (cosiddetti Monti Bond) a MPS?

3. come è possibile che il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) (a) nel 2012 e nel 2013 abbia acconsentito all'utilizzo di fondi pubblici (cosiddetti Monti Bond) autorizzati dal Parlamento sulla base di rappresentazioni non corrette di cui il MEF era stato messo al corrente e (b) nel 2016 abbia approvato la remunerazione ed abbia espresso voto contrario alla richiesta di promuovere azione di responsabilità contro gli ex-amministratori Profumo e Viola responsabili di aver redatto i bilanci di MPS al 31 dicembre 2014 ed al 30 giugno 2015 di cui nel dicembre 2015 era stata accertata la non conformità?

Non c'è dubbio che si tratta di temi delicati che hanno una rilevanza non solo di carattere particolare (ovvero la comprensione delle vicende

che hanno riguardato la ex-terza banca del Paese oggetto di tre interventi di salvataggio pubblico<sup>1</sup> in pochi anni, incluso da ultimo la nazionalizzazione avvenuta nell'agosto scorso) ma anche di carattere generale (ovvero l'operato delle tre istituzioni a cui pur con compiti diversi è affidata la stabilità, la solidità e la credibilità anche in campo internazionale del nostro sistema finanziario pubblico e privato).

A fronte dei suddetti interrogativi, dalle audizioni dei funzionari Apponi (Consob), Barbagallo (Banca d'Italia) e La Via (MEF) si è appreso, *inter alia*, quanto segue:

(1) la Consob<sup>2</sup> non si era attivata su MPS per oltre quattro anni, perché non aveva ricevuto il necessario supporto dall'autorità di controllo tedesca (Bafin);

(2) la Banca d'Italia<sup>3</sup> non aveva contestato a MPS la temeraria assunzione di rischi su derivati nascosti in bilancio e le relative irregolarità amministrative, perché si era attenuta alle indicazioni della massima autorità internazionale di interpretazione dei principi contabili (IFRS IC);

(3) il MEF<sup>4</sup> aveva approvato la remunerazione degli amministratori di MPS che avevano redatto bilanci non conformi e si era opposta alla richiesta di promuovere azione di responsabilità nei loro confronti, in quanto le procedure del MEF prevedono che il ministero si attivi solo sulla base di proposte formulate dagli amministratori (ovvero nel caso di specie da quegli stessi amministratori che avevano redatto i bilanci non conformi e, limitatamente all'amministratore delegato Viola, erano ancora in carica). Va reso merito al MEF di non aver chiamato in causa organismi internazionali (ovvero a scelta la FAO, la UEFA, la Croce Rossa, Amnesty International, l'ONU o il CENR di Ginevra).

Naturalmente nulla di tutto questo può considerarsi remotamente vero.

In allegato si indica un lungo elenco di rappresentazioni rese alla Commissione da Consob, Banca d'Italia e MEF che si ritiene siano in contrasto con la verità dei fatti in quanto reticenti, errate, omissive, ingannevoli, contraddittorie o semplicemente false. A mero titolo di esempio:

– è del tutto priva di pregio l'affermazione del MEF secondo cui il Ministero avrebbe espresso voto contrario nel corso dell'assemblea dei soci del 14 aprile 2016 alla proposta di un socio di promuovere azione

---

<sup>1</sup> Un miliardo e novecento milioni di Tremonti Bond nel 2009, tre miliardi e novecento milioni di Monti Bond nel 2013 (di cui 1,9 miliardi in sostituzione dei Tremonti Bond) ed infine la nazionalizzazione nell'agosto 2017

<sup>2</sup> «...rapporto non fruttuoso con la Bafin...la quale ha detto che non intendeva consegnare le carte...si è rifiutata di trasmettere le informazioni concernente l'operazione Santorini...» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:43:48)

<sup>3</sup> «L'IFRS IC dice guarda serve il "business purpose"» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=01:15:08)

<sup>4</sup> «Noi in tutte le circostanze non facciamo direzione e coordinamento, ci basiamo su quelle che poi sono le valutazioni del Consiglio» (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 1:08:26)

di responsabilità contro gli ex-amministratori Profumo e Viola per aver redatto i bilanci MPS 2014 ed al 30 giugno 2015 riconosciuti come non conformi, perché a detta del dott. La Via si sarebbe trattato di «una richiesta estemporanea» per giunta «non supportata da alcun documento o analisi che la giustificasse». Il MEF era stato pre-avvisato con una comunicazione scritta (allegato 4) inoltrata al Ministro Padoan (rilanciata dall'agenzia ANSA, allegato 5) e la proposta era stata supportata da una produzione monumentale di circa MILLE PAGINE di documentazione come risulta dagli atti dell'assemblea<sup>5</sup>. Del resto ricordo che a tutt'oggi il MEF non ha ancora esercitato le prerogative di azionista in nome e per conto dell'interesse pubblico rappresentato, promuovendo azione di responsabilità nonostante gli ex-amministratori siano divenuti oggetto il 21 aprile 2017 di richiesta di rinvio a giudizio coattivo per i risvolti penali degli stessi fatti per cui era stata chiesta l'azione di responsabilità;

– è del tutto priva di pregio l'affermazione della Consob e della Banca d'Italia secondo cui gli effetti dei gravi errori contabili commessi da MPS mai contestati dalle autorità di controllo fin tanto che le operazioni sono rimaste in essere (2008 al 30 giugno 2015) fossero «relativamente limitati» con riferimento al patrimonio (Consob) e «non erano comunque particolarmente rilevanti» (Banca d'Italia). Gli effetti del falso contabile (incluso quelli sul patrimonio) sono stati semplicemente giganteschi e superavano dal 2012 al 30 giugno 2015 le soglie di rilevanza indicate dall'articolo 2622 del codice civile, in vigore prima della modifica apportata dall'articolo 11 della legge 27 maggio 2015, n. 69, come pacificamente accertato dai consulenti tecnici d'ufficio della Procura generale (i professori Tasca e Corielli) nella memoria depositata il 10 gennaio 2017. Si ricorda anche che MPS grazie alla falsa contabilizzazione adottata ha nascosto rischi 26 volte maggiori di quelli riportati ed ha violato i limiti di rischio stabiliti dalla Commissione europea nel 2013;

– è del tutto priva di pregio l'affermazione della Consob secondo cui «sino a tutto il 2014, la Consob non aveva riscontrato elementi certi che potessero far ritenere censurabile la contabilizzazione a saldi aperti adottata da MPS», posto che la Consob alla fine del 2014 aveva acquisito i seguenti «elementi certi»: (a) le pacifiche ammissioni delle controparti di MPS (Deutsche Bank, Nomura) che nel luglio 2013 ed ottobre 2013 avevano riconosciuto che le operazioni fatte con MPS erano derivati; (b) il rapporto di otto ispettori della Banca d'Italia che nell'aprile 2012 avevano pacificamente accertato che «la struttura complessiva dell'operazione [ndr – con Nomura] rientra nella definizione di derivato» e che «l'operazione nel suo complesso si sostanzia in un derivato creditizio (*Credit Default Swap*); (c) la dichiarazione pubblica della Banca centrale europea la quale il 26 ottobre 2014 aveva affermato che «l'operazione con Nomura è stata trattata come un derivato»; (d) la lettera ricevuta dall'autorità di

<sup>5</sup> (<https://www.gruppomps.it/static/upload/archivio/15587/Allegati-al-Verbale-seconda-par-te.pdf>).

controllo tedesca (Bafin) che il 6 febbraio 2014 aveva informato la Consob che l'operazione di MPS con Deutsche Bank era un «derivato»; (e) i quindici esposti che il sottoscritto aveva inviato alla Consob; (g) la risposta dell'IFRS IC (25 marzo 2014) all'interpello formulato nell'agosto 2013, e soprattutto (f) i contratti delle operazioni acquisiti dalla Consob il 25 giugno 2012 da cui risultava *per tabulas* che le operazioni in questione erano derivati, null'altro occorrendo;

– risultano altrettanto prive di pregio le risposte fornite dalla Banca d'Italia alla Commissione la quale, dopo aver richiamato una per una tutte le circostanze<sup>6</sup> di cui la vigilanza era informata contestandone per questo il mancato intervento, si è sentita rispondere: «riguardo invece al fatto che ci fossero molte evidenze, beh, su alcune diciamo delle datazioni di questi fatti, potrei dirle, cioè per esempio, l'audit di Bafin si viene a conoscere a metà del 2016, la decisione dell'IFRIC avviene [ndr – non lo dice], insomma ci sono date un pochino differenti», posto che invece la Banca d'Italia era stata informata dalla Bafin il 29 gennaio 2014, la risposta dell'IFRS IC era del 25 marzo 2015 e tutte le date richiamate dalla Commissione (tutte nessuna esclusa) erano assolutamente corrette;

– è del tutto priva di pregio, la ripetuta affermazione della Consob e della Banca d'Italia secondo cui il massimo organo interpretativo dei principi contabili (IFRS IC, allegato 1 e 2) avrebbe riconosciuto l'esistenza di «discrezionalità» nella contabilizzazione delle operazioni contabilizzate in modo falso da MPS nei bilanci dal 2008 al 30 giugno 2015 (sarebbe opportuno evitare l'insinuazione che gli azionisti di MPS abbiano perso otto miliardi di euro negli aumenti di capitale 2014 e 2015, perché la Consob e la Banca d'Italia forse non conoscendo l'inglese abbiano tradotto impropriamente la richiesta dell'IFRS IC di usare «*judgment*» – giudizio, discernimento – come un invito ad usare «discrezionalità»);

– sono prive di pregio le dichiarazioni (vedere paragrafi 16 e 17 in allegato) rese dalla Banca d'Italia alla Commissione sulla questione degli aiuti di Stato concessi a MPS nel 2013 (cosiddetti Monti Bond), la cui procedura di attuazione fu avviata il 25 giugno 2012 dalla Banca d'Italia con lettera a firma del Governatore Visco, sulla base di rappresentazioni che si sono dimostrate gravemente non corrette.

Altresì desta perplessità la proposizione di risposte contraddittorie alla Commissione. A titolo di esempio in risposta alla domanda della Commissione se i Bilanci MPS 2012 e 2013 siano da considerarsi con-

---

<sup>6</sup> La Commissione aveva ricordato alla Banca d'Italia che la circostanza dell'errata contabilizzazione delle operazioni di MPS era stata pacificamente riconosciuta dalle due banche Nomura (luglio 2013) e Deutsche Bank (ottobre 2013), da una sentenza del tribunale di Siena (luglio 2013), dalla Bafin (gennaio 2014), da un rapporto della Banca centrale europea (ottobre 2014), dalla procura di Milano (aprile 2015), dai consulenti tecnici d'ufficio professori Roberto Tasca e Francesco Corielli incaricati dalla procura di Milano (giugno 2015), dal consulente tecnico d'ufficio professore Micocci incaricato dal giudice del tribunale ordinario di Firenze dottor Riccardo Guida (giugno 2015) e prima ancora di ogni altro, da otto ispettori della Banca d'Italia nell'aprile 2012

formi o non conformi (posto che la Consob ha stabilito che i bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015 erano non conformi), la Consob ha risposto di aver costretto MPS a riconoscere che erano non conformi, mentre MPS ha risposto che i bilanci 2012 e 2013 sono da ritenersi conformi. In realtà entrambe le risposte non sono corrette perché (i) è un fatto certo che i bilanci 2012 e 2013 siano da ritenersi non conformi, in quanto contenevano gli stessi errori contabili che hanno portato al riconoscimento della non conformità dei Bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015; (ii) è un fatto altrettanto certo che la Consob non ha ingiunto a MPS di riconoscere pubblicamente che i Bilanci 2012 e 2013 erano non conformi (o più prosaicamente falsi) impedendo a migliaia di piccoli azionisti di potersi rivalere per le perdite sofferte.

Alcune delle questioni trattate in Commissione hanno indubbiamente un elevato contenuto tecnico e per questo motivo risulta alquanto ingiusto che funzionari pubblici si siano avvalsi di una scontata superiorità nella conoscenza della materia onde radicare nella Commissione prospettazioni errate.

La Commissione – in relazione alle evidenze esposte – dovrebbe riconvocare i funzionari di Consob, Banca d'Italia, MEF e MPS per un esame testimoniale secondo quanto previsto dal codice di procedura penale al fine di dar conto delle dichiarazioni errate o contraddittorie rese in audizione.

Ove fosse accertata dalla Commissione la natura inveritiera delle dichiarazioni rese, il problema principale che emergerebbe dalle audizioni di Consob, Banca d'Italia e MEF non riguarderebbe la stabilità del sistema bancario ma l'assetto democratico delle istituzioni repubblicane il cui principale presupposto è la lealtà.

La presente analisi è strettamente connessa e quindi richiama la memoria «Giuseppe Bivona – Memoriale per la Commissione parlamentare sulle banche: Le responsabilità di Banca d'Italia, Consob e MEF nel periodo 2012-2016» del 6 novembre 2017 corredata dei relativi centoquarantatré allegati (più relativi sub-allegati) inviati su supporto magnetico al Presidente Casini il 6 novembre 2017 e consegnata alle ore 11:49:58 del 16 novembre 2017.

\* \* \*

**Allegato 3****Audizione Monte dei Paschi di Siena –  
Consob – Banca d'Italia – MEF**

(1) «Nel settembre 2013, di intesa con Banca d'Italia ed Istituto di vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), la Consob per il tramite dell'Organismo italiano di contabilità (OIC) ha sottoposto all'organo deputato (IFRS IC) un quesito sulla corretta modalità di contabilizzazione dei *long term structured repo*. Ad esito del dibattito pubblico del 12 e 13 novembre 2013, l'IFRS IC ha riconosciuto che non esistono regole specifiche circa il trattamento contabile dei *long term structured repo* tuttavia non ha ritenuto di sottoporre ad approfondimenti la materia sulla base della non rilevanza della tematica in diverse giurisdizioni ed alla luce dell'elevato livello di discrezionalità valutativa insito nella sussistenza degli indicatori previsti dai principi IAS/IFRS per procedere alla contabilizzazione a saldi chiusi. Tale posizione è stata ribadita anche nella successiva riunione del 25 marzo [2014]» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T=0:41:00)

NOTA: sulla base delle informazioni pubbliche rilasciate dall'IFRS IC, questa affermazione risulta né corretta né veritiera. L'IFRS IC ha espressamente affermato che: (a) l'interpello presentato dalla Consob e dalla Banca d'Italia per il tramite dell'OIC non conteneva sufficienti informazioni per poter rispondere<sup>7</sup>; (b) non rientrava comunque nei suoi compiti esprimere un parere sul trattamento contabile di operazioni specifiche<sup>8</sup>; (c) i principi contabili (IAS/IFRS) danno sufficienti indicazioni onde permettere di individuare la contabilizzazione della tipologia di operazioni in questione<sup>9</sup>; (d) contrariamente a quanto rappresentato alla Commissione, la corretta applicazione dei principi contabili non richiede affatto «discrezionalità» ma «*judgment*» ovvero giudizio, discernimento,

<sup>7</sup> «On the basis of the analysis above, the Interpretations Committee noted that the fact patterns provided in the request do not provide enough detail to assess whether the three transactions should be accounted for separately or aggregated» (Allegato 1, p. 34)

<sup>8</sup> «The Interpretations Committee noted that providing additional guidance would result in the Interpretations Committee attempting to specify the accounting for a specific transaction, and that this would not be appropriate» (Allegato 2, p. 6)

<sup>9</sup> «It also noted that the current Standards provide sufficient guidance to enable an entity to identify the analyses that must be made in order to conclude on the accounting» (Allegato 1, p. 34) e ancora «We do, however, think that the current Standards provide sufficient guidance to enable an entity to identify the analyses that must be made in order to conclude on the accounting» (Allegato 1, p. 30)

senso critico da applicare sulla base di specifici fatti e circostanze<sup>10</sup>.

(2) «Va comunque detto che nello stesso documento, secondo l'IFRS IC, l'equivalenza finanziaria dei flussi netti a quelli di un CDS non è un elemento sufficiente per procedere ad una contabilizzazione con strumento derivato» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T=0:41:15) e «Noi chiediamo all'IFRS IC...appunto di esprimersi. A parte rigettare l'istanza c'è un inciso che ho citato..... in cui si dice che secondo l'IFRS IC.. l'equivalenza finanziaria dei flussi netti e quella di un *Credit Default Swap* non è un elemento sufficiente per la contabilizzazione come strumento derivato. In particolare ciò che rileva ai fini della contabilizzazione a saldi aperti o a saldi chiusi è la finalità economica dell'operazione (è una traduzione in italiano)» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:55:18) e «Secondo me, forse qualche chiarimento che mi sembrava di aver dato nella relazione merita di essere ribadito. Il sistema degli IAS è basato sulla sostanza e sulla forma. Non vuol dire – non l'ho detto io, l'ha detto l'IFRS IC – che avere certi flussi finanziari comporta automaticamente una contabilizzazione. L'IFRS IC – l'ho detto prima – dice semplicemente che l'equivalenza finanziaria dei flussi netti come un CDS non è un elemento sufficiente per procedere alla contabilizzazione come derivato» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:02:32) e «.....a parità di flussi finanziari, che anche per noi erano quelli di un derivato, non ne consegue immediatamente la contabilizzazione a saldi chiusi» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:04:54) e (Banca d'Italia) «Nel mese di agosto 2013 il tavolo tecnico [ndr Banca d'Italia, Consob, IVASS] decide di presentare tramite l'Organismo Italiano di Contabilità uno specifico quesito all'organismo internazionale di contabilità, l'IFRS IC – che è una sorta di Cassazione – ...a marzo 2014 l'IFRS IC alla luce dei principi IAS in materia non ritiene di fornire un'interpretazione al quesito MA ecco MA da una serie di altri elementi che sono poi fondamentali perché dalle sottostanti analisi emerge che la presenza di flussi finanziari netti simili a quelli dei derivati non costituisce di per sé condizione sufficiente per richiedere una contabilizzazione unitaria come derivato sintetico'» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:17:08).

NOTA: queste affermazioni in quanto omissive sono ingannevoli. L'IFRS IC ha affermato che (a) la prima cosa da controllare era se le tre singole componenti dell'operazione presentavano flussi netti equivalenti a quelli di un derivato<sup>11</sup>; (b) nel caso in esame, le tre componenti separate (in cui i derivati eseguiti da MPS erano stati decomposti onde oc-

<sup>10</sup> «In conclusion, we think that the Interpretations Committee cannot address the submitter's issues in general terms because the assessment require judgements to be made that are dependent on specific facts and circumstances» (Allegato 1, p. 30)

<sup>11</sup> «We think that a pre-assessment should be whether the three transactions have equivalent net cash-flows to those of a derivative» (Allegato 1, p. 10 e 11)

cultarne la presenza come titoli di Stato) secondo IFRS IC generavano flussi di cassa equivalenti a quelli di un derivato di tipo *Credit Default Swap*<sup>12</sup>; (c) posto che l'IFRS IC riteneva che le operazioni avevano flussi di cassa equivalenti ad un derivato di tipo *Credit Default Swap*<sup>13</sup> questa circostanza da sola poteva non essere sufficiente a concludere che le operazioni costituivano un unico derivato<sup>14</sup>. Onde accertarlo, l'IFRS IC ricordava che i principi contabili forniscono criteri interpretativi<sup>15</sup> che richiamano alcuni indicatori<sup>16</sup>: (1) i contratti delle singole operazioni sono stati sottoscritti contemporaneamente ed erano tra loro interdipendenti, (2) avevano tutti la stessa controparte, (3) erano afferenti allo stesso tipo di rischio e (4) non sussisteva alcuna esigenza economica evidente o finalità commerciale sostanziale per strutturare separatamente le operazioni, che non potesse essere stata conseguita anche con una singola operazione (ovvero un unico derivato). Da notare che Consob, Banca d'Italia e MEF hanno omesso qualunque riferimento ai primi tre indicatori ed hanno citato solo il quarto, peraltro travisandone il significato (vedere di seguito).

In conclusione, la posizione espressa dall'IFRS IC risultava estremamente chiara: se MPS aveva stipulato (con Nomura e Deutsche Bank) contratti in apparenza separati ma eseguiti tutti nello stesso momento, stipulati ciascuno in funzione dell'altro, nel loro complesso idonei e generavano le pattuizioni di un unico contratto di tipo derivato, allora l'operazione risultava nella sostanza un derivato a prescindere dalla forma contrattuale utilizzata (ovvero tre contratti disgiunti) e doveva essere contabilizzata come un derivato in ossequio al noto principio della prevalenza della sostanza sopra la forma.

(3) «Ho detto un'altra cosa invece, che l'elemento fondamentale che noi e l'IFRS IC abbiamo considerato cruciale era esattamente quello che nel testo inglese, per evitare errori di traduzione, è il "*business purpose*" – lo traduco, la volontà delle parti, della parte che sta effettuando la contabilizzazione» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:02:32) e «In particolare ciò che rileva ai fini della contabilizzazione a saldi aperti o a saldi chiusi è la finalità economica dell'operazione» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T=0:41:15) e (Banca d'Italia) «né altrimenti era possibile

<sup>12</sup> «It is apparent that if the three transactions are considered in aggregate the net cash flows of the submitter's transactions are akin to those of a credit default swap with a risk of the bond as the underlying» (Allegato 1, p. 11)

<sup>13</sup> «We think that the three transactions have equivalent net cash flows to those of a credit default swap» (Allegato 1, p. 12)

<sup>14</sup> «However, this fact alone does not mean that the submitter should aggregate the three transactions» (Allegato 1, p.11)

<sup>15</sup> «However, this fact alone does not mean that the submitter should aggregate the three transactions. As noted above, paragraphs IG B.6 and IG C.6 of IAS 39 and paragraph AG39 of IAS 32 provide guidance for such assessment» (Allegato 1, p.12).

<sup>16</sup> «They are entered into at the same time and in contemplation of one another, they have the same counterparty, they relate to the same risk, there is no apparent economic need or substantive "business purpose" for structuring the transactions separately that could not also have been accomplished in a single transaction» (Allegato 1, p. 8 e 9)

risalire al "*business purpose*" dell'operazione che, come dirà dopo l'IFRS IC, era fondamentale» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:11:53) e «ai fini della modalità di contabilizzazione da adottare assume particolare rilievo la valutazione della finalità economica dell'effettiva finalità gestionale perseguita («*substantive business purpose*»). Cioè in altri termini si dice, è vero che prevale la sostanza sulla forma ma la sostanza tu la devi rinvenire nel momento in cui conosci il "*business purpose*" reale, a quella sostanza ci deve essere aderenza, non all'apparenza delle transazioni. Per lo meno questo è quello che dice l'IFRS IC» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:17:08) e sempre con riferimento al significato del "*business purpose*" la Banca d'Italia affermava: «Io su questo direi che è tutto molto alla luce del sole, nel senso che non c'è niente di misterioso. C'è una diciamo valutazione in inglese, c'è una traduzione che Lei dice che è sbagliata ed io dico di no. Dopodiché chiunque si può fare l'opinione che ritiene. Il "*business purpose*" fa riferimento a quella che è la reale intenzione che in quel caso per esempio era quello non certo di realizzare un pronto contro termine ma era quella di occultare delle perdite etc. per cui alla fine ne conseguono, no il derivato va beh, insomma, torniamo al discorso di prima, no no il discorso del derivato è legato al fatto come dicevo prima che ci sono e non ci sono i titoli, a quel punto invece per quanto riguarda il "*business purpose*" la ricaduta è sulla contabilizzazione più o meno del *fair value* negativo» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=1:40:05).

NOTA: si tratta di affermazioni errate ed ingannevoli del tutto estranee alla verità dei fatti. La «finalità economica dell'operazione» non rappresenta affatto uno degli indicatori menzionati dall'IFRS IC. Il cosiddetto «*business purpose*» («finalità economica dell'operazione») viene richiamato dall'IFRS IC per la necessità di accertare se «*there is no apparent economic need or substantive business purpose for structuring the transactions separately that could not also have been accomplished in a single transaction*» ovvero accertare che «non sussista alcuna esigenza economica evidente o finalità commerciale sostanziale per strutturare separatamente le operazioni che non possa essere stata conseguita anche con una singola operazione»<sup>17</sup>.

Il cosiddetto «*business purpose*» («finalità economica dell'operazione») indicato dall'IFRS IC, contrariamente a quanto dichiarato dalla Banca d'Italia inducendo la Commissione in errore, non faceva affatto «riferimento a quella che è la reale intenzione» delle parti (UN FATTO TANTO ARBITRARIO QUANTO IRRILEVANTE AL FINE DI STABILIRE LA CORRETTA CONTABILIZZAZIONE) ma ad una valutazione

<sup>17</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 6.2 – Banca d'Italia, verbale ispezione (17 aprile 2012)

finalizzata ad accertare se operazioni apparentemente separate generavano le pattuizioni di un unico contratto di tipo derivato (*Credit Default Swap*).

In altre parole, tenendo conto anche degli altri indicatori a cui la Banca d'Italia e Consob si sono ben guardate dal fare riferimento (e non ce ne chiederemo il perché), se operazioni in apparenza separate (1) risultavano negoziate contemporaneamente, (2) con la medesima controparte, (3) per giunta afferendo alla stessa tipologia di rischio ed oltretutto (4) generavano pattuizioni in sostanza equivalenti a quelle di un unico contratto derivato, allora dovevano essere contabilizzate come un unico derivato in quanto nella sostanza si trattava di un derivato.

La Banca d'Italia non può nemmeno nascondersi dietro un problema di «traduzione che Lei dice che è sbagliata ed io dico di no» perché la richiamata traduzione era inclusa nel verbale redatto dagli otto ispettori della Banca d'Italia che nell'aprile 2012 avevano riconosciuto, richiamandosi agli indicatori previsti dai criteri interpretativi degli IAS, come «la struttura complessiva dell'operazione [ndr eseguita da MPS con Nomura] rientra nella definizione di derivato».

Pur prescindendo dalla errata ed interessata interpretazione del *business purpose*, risulta del tutto fantasiosa ed ingannevole l'attribuzione di «particolare rilievo» alla «valutazione della finalità economica» definita addirittura come «fondamentale» posto che l'IFRS IC ha espressamente specificato che gli indicatori<sup>18</sup> menzionati da criteri interpretativi<sup>19</sup> dei principi contabili non intendevano essere né «tassativi» né «esaustivi»<sup>20</sup>. Né mai l'IFRS IC ha ravvisato una gerarchia di importanza tra gli indicatori e dunque risultando del tutto errato affermare che taluno di essi risultasse in qualche modo «fondamentale» (o più fondamentale degli altri che Consob e Banca d'Italia, non citandoli, hanno preteso di non conoscere).

In realtà la Consob e la Banca d'Italia (e gli ex amministratori Profumo e Viola) fanno continuamente riferimento al cosiddetto «*business purpose*» («finalità economica dell'operazione») perché in virtù del significato improprio ed interessato che gli hanno attribuito, vogliono dimostrare di essere incolpevoli per il mancato riconoscimento degli errori contabili nel periodo 2012-2015 perché non potevano conoscere il cosiddetto *business purpose* («finalità economica dell'operazione») di operazioni messe in piedi prima del loro arrivo in MPS.

Si tratta, come dimostrato, di un argomento di pura convenienza del tutto privo di pregio (alias una sciocchezza cosmica) ma di facile presa su chi non conosce la materia ed in particolare le linee guida fornite dallo

---

<sup>18</sup> «They are entered into at the same time and in contemplation of one another, they have the same counterparty, they relate to the same risk, there is no apparent economic need or substantive business purpose for structuring the transactions separately that could not also have been accomplished in a single transaction» (Allegato 1, p. 8 e 9)

<sup>19</sup> «However, this fact alone does not mean that the submitter should aggregate the three transactions. As noted above, paragraphs IG B.6 and IG C.6 of IAS 39 and paragraph AG39 of IAS 32 provide guidance for such assessment» (Allegato 1, p.12).

<sup>20</sup> «The indicators in paragraph IG B.6 of IAS 39 are neither definitive nor exhaustive» (Allegato 1, p. 14)

IAS 39 nelle *Guidance on Implementing*, paragrafo B.6. L'unica cosa che rileva è non già la «finalità economica dell'operazione» *tout court* (UN FATTO IRRILEVANTE AI FINI DELLA DETERMINAZIONE DELLA CORRETTA CONTABILIZZAZIONE) ma quale fosse la «finalità economica dell'operazione» che non potesse essere stata conseguita aggregando le varie componenti in una singola operazione (nel caso in questione un *Credit Default Swap* ovvero un derivato).

Ma anche seguendo la (errata ed interessata) prospettazione di Consob e Banca d'Italia propinata alla Commissione nella pretesa finzione di non capire quale valenza avesse il cosiddetto «*business purpose*» («finalità economica dell'operazione») a cui fa riferimento l'IFRS IC, ciò che sgomenta è che a partire dal 2013 era stata comunque accertata la finalità delle operazioni ovvero falsificare i bilanci di MPS, con tutta evidenza un «*business purpose*» quanto meno illegittimo (oltre che illegale).

E difatti MPS stessa nel marzo 2013 per il tramite dei propri consulenti legali aveva lamentato «...la totale irrazionalità e carenza di giustificazione economica delle transazioni qui contestate...»<sup>21</sup> asserendo che «i profili di anomalia e abnormità delle operazioni sono tali da renderle, da un lato, prive di giustificazione e di ogni razionalità economica; dall'altro preordinate a conseguire un obiettivo illecito»<sup>22</sup>, con questo dimostrando che il cosiddetto «*business purpose*» («finalità economica dell'operazione») era ben chiaro.

(4) «La contabilizzazione secondo IAS/IFRS non è fatta per riflettere quali sono i contratti e poi si tira una conclusione netta – non l'abbiamo detto noi l'ha detto l'IFRS IC – è fatta rispetto al proposito cioè la motivazione che ha l'emittente...» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:44:46) e «Quello che rileva non è la lettura pedissequa del contratto, quello che rileva è riuscire a capire perché lo hanno fatto quel contratto, lo stabilisce lo IAS, non l'ho detto io» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:02:32).

NOTA: questa affermazione è del tutto errata, priva di pregio e contrasta con la verità dei fatti.

Posto che alla Consob veniva correttamente contestato dalla Commissione la circostanza che la natura sostanzialistica delle operazioni in quanto derivati emergeva (per chiunque sia anche soltanto remotamente esperto della materia) dai contratti delle operazioni acquisiti nel 2012 – si ricorda che i contratti contenevano tutte le definizioni e tutte le clausole (nessuna esclusa) che tipicizzano in modo univoco le pattuizioni di un derivato di tipo *Credit Default Swap* –, la Consob dichiarava alla Commis-

<sup>21</sup> Atto di citazione di MPS contro avvocato Giuseppe Mussari, dottor Antonio Vigni e Nomura International, RG 3678/13 (1 marzo 2013), p. 23

<sup>22</sup> Atto di citazione di MPS contro avvocato Giuseppe Mussari, dottor Antonio Vigni e Nomura International, RG 3678/13 (1 marzo 2013), p. 26

sione che la contabilizzazione «secondo IAS/IFRS non è fatta per riflettere quali sono i contratti» mentre invece «secondo IAS/IFRS» il criterio dirimente sarebbe stato «rispetto al proposito cioè la motivazione che ha l'emittente».

Contrariamente a quanto dichiarato dalla Consob, l'IFRS IC ha espressamente affermato che la corretta applicazione dei principi contabili è funzione dei fatti specifici e delle circostanze dei singoli contratti<sup>23</sup>.

(5) «Una traduzione molto brutale della parola «*judgment*» – l'abbiamo cercata ora su Google – è giudizio cioè discrezionalità...io ho usato l'inglese per quello che è, non ci posso far niente se «*judgement*» nel sistema IAS è/indica la discrezionalità e non la severità» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:00:00) e (Banca d'Italia) «La traduzione di «*judgment*» – lo so perché ho visto, ieri c'è stata una considerazione su questo – l'interpretazione è quella che è stata data [ndr – dalla Consob]. La traduzione è quella che è stata data. «*Judgmental*» è per sua natura esercizio della discrezionalità tecnica, quando faccio un esercizio «*judgmental*» faccio un esercizio dove sto esercitando una discrezionalità che non è una discrezionalità pura, come dicono i giuristi, ma è una discrezionalità tecnica non è un fatto arbitrario, è una discrezionalità che fa riferimento, come dire, ad una professionalità che consente di esprimere un giudizio che non è arbitrario ma che è motivato dalla conoscenza dei fatti» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=1:36:18) e «l'applicazione delle linee guida implica margini di discrezionalità» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:17:08) e (MEF) a fronte della richiesta della Commissione di tradurre in italiano la parola «*judgment*», la risposta del MEF è stata: «direi discrezione» e poi dopo una lunghissima pausa «giudizio, cioè si tratta di capire a secondo dei contesti» (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 0:45:36).

NOTA: queste affermazioni sono gravemente errate ed idonee ad indurre in errore. Uno dei principali «cavalli di battaglia» della Consob (fatto proprio da Banca d'Italia e MEF per le medesime ragioni di convenienza) consiste nell'affermare che secondo la massima autorità interpretativa dei principi contabili (IFRS IC) la determinazione della contabilizzazione delle operazioni in oggetto era soggetta a «discrezionalità».

L'interessata finalità della Consob (Banca d'Italia e MEF) non sfugge a nessuno: se fossero realmente esistiti margini di «discrezionalità», vuol dire che esistevano margini interpretativi da colmare non potendosi dun-

<sup>23</sup> «On the basis of the analysis above, the Interpretations Committee noted that how to apply paragraph IG B.6 of IAS 39 depends on specific facts and circumstances of the individual contracts» (Allegato 1, p. 35)

que accusare la Consob di non aver immediatamente ingiunto a MPS la correzione dei bilanci, avvenuta solo nel dicembre 2015.

L'attribuzione all'IFRS IC di una qualche presunta «discrezionalità», viene dedotta dalla Consob<sup>24</sup> traducendo (in modo tanto interessato quanto errato) la parola «*judgment*» utilizzata dall'IFRS IC, secondo cui la corretta applicazione dei principi contabili richiede «*judgment*»<sup>25 26</sup>.

Tradurre la parola inglese «*judgment*» (o «*judgmental*») come «discrezionalità» (o discrezionale) è semplicemente FALSO. Basta consultare un vocabolario della lingua inglese<sup>27</sup> per accertare che la parola «*judgment*» vuol dire «*a decision formed after careful consideration*» ovvero una decisione formata dopo attenta ponderazione. La parola «discrezionalità» vuol dire tutt'altro ovvero una scelta libera da vincoli, da speciali determinazioni (Treccani).

Se si consulta poi un dizionario inglese-italiano<sup>28</sup>, la parola «*judgment*» si traduce «giudizio» o «discernimento». Per converso, la parola «discrezionalità» in inglese si traduce «*discretionary power*».

Pertanto affermare che «*judgment*» nel sistema IAS indica la discrezionalità è FALSO come del resto in italiano sarebbe FALSO affermare che «giudizio» e «discrezionalità» sono addirittura sinonimi, come sembrerebbe invece aver ritenuto il MEF («giudizio cioè discrezionalità»).

A questo proposito, colpisce l'atteggiamento del Direttore generale del MEF che, come uno scolareto che ha imparato a memoria la risposta da dare, alla domanda della Commissione di spiegare il significato della parola «*judgment*» rispondeva di getto in prima battuta: «Direi discrezione», salvo cercare poi di «raddrizzare il tiro» nell'imbarazzo generale quando il danno di credibilità (la sua) era stato fatto.

(6) «Come detto con riferimento all'operazione Alexandria, sulla base delle informazioni disponibili sino a tutto il 2014, la Consob non aveva riscontrato elementi certi che potessero far ritenere censurabile la contabilizzazione a saldi aperti adottata da MPS» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 00:43:00).

---

<sup>24</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 5.6 – Consob delibera per rifacimento bilanci MPS (11 Dicembre 2015) – «l'applicazione dello IAS 39.IG B.6 richiede evidenti valutazioni discrezionali ("*judgmental*") da parte del redattore del bilancio»

<sup>25</sup> «*The assessment will require a considerable level of judgement*», «*we note that IG B.6 of IAS 39 provides indicators of when aggregation may be required that require the use of judgement*», «*The indicators provided in paragraph IG B.6 require a considerable level of judgement and are neither definitive nor exhaustive*», «*the assessment require judgements to be made that are dependent on specific facts and circumstances*», «*It also noted that the assessment require judgements to be made that are dependent on specific facts and circumstances of the individual contracts*» (Allegato 1)

<sup>26</sup> «*The Interpretations Committee noted that application of the guidance in paragraph IG B.6 of IAS 39 requires judgement*» (Allegato 2, p. 6)

<sup>27</sup> Collins English dictionary

<sup>28</sup> Zanichelli – Dizionario Inglese-Italiano, Italiano-Inglese

NOTA: questa affermazione lascia sconcertati. «A tutto il 2014» la Consob possedeva i seguenti «elementi certi»: (a) le pacifiche ammissioni delle controparti di MPS (Deutsche Bank, Nomura) che nel luglio 2013 ed ottobre 2013 avevano riconosciuto che le operazioni fatte con MPS erano derivati; (b) il rapporto di otto ispettori della Banca d'Italia che nell'aprile 2012 avevano pacificamente accertato che «la struttura complessiva dell'operazione [ndr – con Nomura] rientra nella definizione di derivato» e che «l'operazione nel suo complesso si sostanzia in un derivato creditizio (*Credit Default Swap*)»<sup>29</sup>; (c) la dichiarazione pubblica della Banca centrale europea la quale il 26 ottobre 2014 aveva affermato che «l'operazione con Nomura è stata trattata come un derivato»<sup>30</sup> (d) la lettera ricevuta dall'autorità di controllo tedesca (Bafin) che il 6 febbraio 2014 aveva informato la Consob che l'operazione di MPS con Deutsche Bank era un «derivato»<sup>31</sup>; (e) i diciassette esposti<sup>32</sup> che il sottoscritto aveva inviata alla Consob; (g) la risposta dell'IFRS IC (25 marzo 2014) all'interpello e soprattutto; (f) i contratti delle operazioni acquisiti dalla Consob il 25 giugno 2012<sup>33</sup> da cui risultava per tabulas che le operazioni in questione erano derivati (NULL'ALTRO OCCORRENDO).

(7) «A partire da aprile 2015 la procura di Milano ha trasmesso alla Consob l'ingente mole documentale assunta dai pubblici ministeri..... Solo alla luce delle evidenze acquisite per il tramite della procura della repubblica di Milano è stato possibile accertare un comportamento di MPS e Nomura preordinato a fornire ai terzi una rappresentazione non conforme alla realtà.....cioè da questa documentazione si capisce che non c'era mai stata nessuna intenzione di fare un investimento in titoli di Stato ma piuttosto semplicemente di scambiarsi flussi finanziari come in un derivato. Stiamo discutendo di quello che è il "*business purpose*". A titolo esemplificativo dalle mail scambiate tra esponenti di MPS e Nomura risulta chiaro che non era previsto alcuno scambio a termine di titoli BTP 2034 utilizzando espressioni quali "*no bond movement should happen*" "*MPS agrees with this*" – siamo ad un alto dirigente di Monte dei Paschi che scrive ad un alto dirigente di Nomura e gli dice guardate che non abbiamo proprio intenzione di avere quei titoli» (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 00:44:00) e «Dopodiché il passaggio successivo è che se lei trova un'email con scritto che nessun bond sarà mai mosso e che Monte dei Paschi non vuole quei titoli...può aver sottoscritto – tant'è che l'hanno sottoscritto, hanno pure fatto le segnalazioni di

<sup>29</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 6.2 – Banca d'Italia, verbale ispezione (17 aprile 2012), p. 8, 9, 12 e 13

<sup>30</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 7.2 – Banca centrale europea – Rapporto su MPS (26 ottobre 2014)

<sup>31</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 7.1 – Bafin, Lettera alla Consob (6 febbraio 2014)

<sup>32</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 3 – Lettere alla Banca d'Italia ed alla Consob

<sup>33</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 5.2 – Consob, nota tecnica (5 aprile 2013)

vigilanza – qualunque contratto ma la verità è che le parti si erano accordati per una cosa diversa. Non lo hanno mai detto a nessuno: scusi una delle ipotesi di ostacolo alla vigilanza è esattamente questo: hanno occultato un elemento fondamentale per capire la corretta contabilizzazione. Noi abbiamo la lettura della prevalenza della sostanza sopra la forma che è coerente con quello che prevede l'IFRS IC» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:02:32).

NOTA: queste affermazioni non appaiono veritiere in quanto sono contraddette da documenti della Consob. In pratica la Consob ha dichiarato alla Commissione di aver appreso dalla procura di Milano «a partire da aprile 2015» dell'esistenza di una certa documentazione («mail scambiate tra esponenti di MPS e Nomura») da cui risultava che non era intercorso alcun movimento di titoli di Stato («*no bond movement should happen*»).

Contrariamente a quanto rappresentato in audizione, la richiamata circostanza era nota alla Consob sin dal 2013 posto che nella delibera con cui l'autorità di controllo l'11 dicembre 2015 aveva ordinato a MPS il rifacimento dei bilanci, aveva affermato quanto segue: «in particolare, per ciò che attiene alle modalità di regolamento adottate, secondo la ricostruzione cronologica fondata sulle *e-mail* a disposizione della Banca e trasmesse alla Consob con nota del 31 ottobre 2013, essa renderebbe evidente che la Banca ha chiesto il regolamento su base lorda, solo su richiesta della controparte, peraltro conforme alle prassi e ai regolamenti di mercato, ha accettato il regolamento su base netta. Si tratta, in sintesi, di scambi intercorsi tra le corrispondenti strutture di *back office* dalle quali risulterebbe una richiesta da parte di Nomura di procedere alla compensazione e al regolamento su base netta»<sup>34</sup>.

(8) «La contabilizzazione a «saldi chiusi» o a «saldi aperti» ....avrebbe avuto degli effetti che in termini patrimoniali erano relativamente limitati – sto parlando di significatività naturalmente – » (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:29:35) e (Banca d'Italia) «ricordo tra l'altro che venne fatto comunque un esercizio da parte della Banca d'Italia cioè di una contabilizzazione alternativa e le differenze che emergevano tra saldi chiusi piuttosto che a saldi aperti non erano comunque particolarmente rilevanti» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T= 01:28:54).

NOTA: queste affermazioni sono semplicemente FALSE. L'errata contabilizzazione delle operazioni in oggetto hanno avuto «degli effetti che in termini patrimoniali», ben lungi dall'essere «limitati», sono stati giganteschi.

<sup>34</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 5.6 – Consob delibera per rifacimento bilanci MPS (11 Dicembre 2015)

Ad esempio, posto che le riserve patrimoniali sono soggette a destinazioni diverse per legge e per statuto, uno degli effetti della falsa contabilizzazione adottata da MPS risiedeva nel fatto che nei bilanci veniva gonfiato il valore delle riserve civilistiche disponibili per la copertura delle perdite utilizzando le riserve di valutazione (che invece sono indisponibili per la copertura perdite).

Nel bilancio 2013 grazie alla falsa contabilizzazione adottata, sono state artificialmente aumentate di 1,3 miliardi le riserve (voce 170) a fronte di una riduzione di 411 milioni della riserve di valutazione (voce 140) e di 853 milioni degli utili di esercizio (voce 220): addirittura nel patrimonio civilistico figuravano riserve positive per 1,3 miliardi contro un valore effettivo negativo. La banca ha ripianato perdite civilistiche con riserve civilistiche inesistenti.

Si tratta di «effetti» estremamente rilevanti che superavano le soglie di materialità sia sul patrimonio che sul risultato prima delle imposte (a cui la Consob in audizione ha pensato bene di non fare riferimento), come accertato dai consulenti tecnici d'ufficio professori Tasca e Corielli nella relazione depositata il 10 gennaio 2017<sup>35</sup>, in risposta al quesito posto dalla Procura generale presso la Corte d'appello del tribunale di Milano che aveva chiesto di valutare «l'eventuale superamento delle soglie di rilevanza indicate dall'articolo 2622 c.c.» vigente prima della modifica apportata dall'articolo 11 della legge 27 maggio 2015, n. 69, entrato in vigore il 14 giugno 2015.

I consulenti della Procura generale hanno stabilito che il limite di variazione per la non punibilità nel caso di «una variazione del patrimonio netto non superiore all'1 per cento» previsto dalla vecchia normativa è stato superato nel 2012 (-1,6 per cento) e nel 2014 (-1,4 per cento) mentre il limite di variazione per la non punibilità nel caso di «variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5 per cento» è stato superato nel 2012 (-10,4 per cento), nel 2013 (-61,7 per cento) ed al 30 giugno 2015 (+112,8 per cento).

Di fronte a tutto ciò le dichiarazioni della Consob («differenze che emergevano tra saldi chiusi piuttosto che a saldi aperti non erano comunque particolarmente rilevanti») e della Banca d'Italia (secondo cui gli «effetti» risultavano «limitati») generano semplicemente sconcerto.

(9) «Non conosco proprio il concetto di approvazione con riserva: si può approvare o non approvare...I nostri provvedimenti di approvazione non sono mai condizionati...» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:33:45).

NOTA: questa affermazione è smentita dai fatti. La Consob con nota del 20 maggio 2015, protocollo n. 0040843/15, ha approvato il prospetto

<sup>35</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 8.3 – Procura generale, consulenti tecnici d'ufficio, professori Tasca e Corielli – Procura generale della Repubblica (10 gennaio 2017)

dell'aumento di capitale di MPS del 2015 (tre miliardi) con la seguente avvertenza «Si precisa che la contabilizzazione delle operazioni di *long term structured repo* è, alla data del prospetto, oggetto di approfondimento da parte della Consob», un'avvertenza sostanzialmente analoga a quella inserita nel prospetto dell'aumento di capitale di MPS del 2014 (cinque miliardi).

Pertanto è un fatto non seriamente confutabile che la Consob abbia approvato i prospetti di MPS, RISERVANDOSI di completare (dopo l'approvazione dei prospetti, dopo l'esecuzione degli aumenti di capitale e dopo una distruzione di valore di otto miliardi subita dai sottoscrittori) quegli stessi accertamenti che solo dopo nel dicembre 2015 hanno permesso alla Consob di accertare la non conformità dei bilanci di MPS e quindi la falsità dei prospetti che facevano riferimento ai bilanci. Non può essere seriamente messo in discussione che la Consob ha approvato i prospetti di MPS, RISERVANDOSI di accertarne la correttezza (in vero la falsità) successivamente all'offerta. Formalmente non si trattava di un'approvazione con riserva, ma ai fini pratici lo è stato.

(10) «Questo tema è stato sollevato esattamente nel ricorso che il CODACONS ha presentato su questa materia, ma – mi spiace – sia il TAR che il Consiglio di Stato ci hanno dato ragione» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:34:41) e «Il fatto che il prospetto potesse essere approvato – non lo diciamo solo noi che l'abbiamo preso questo provvedimento – ma naturalmente ce l'ha detto il TAR e ce l'ha ribadito il Consiglio di Stato» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:37:10).

NOTA: questa affermazione – «mi spiace» per la Consob – è omisiva ed in quanto tale idonea ad indurre in errore.

Con ricorso notificato il 3 giugno 2015 proposto innanzi al TAR del Lazio, il CODACONS domandava: (i) l'annullamento delle note con protocollo 40843/15 del 20 maggio 2015 e protocollo n. 41466/15 del 22 maggio 2015, con le quali la Consob aveva approvato, rispettivamente, il prospetto di offerta e quotazione di azioni di nuova emissione di MPS, ed il relativo supplemento; (ii) l'inibizione, anche attraverso la nomina di un Commissario *ad acta*, di tutti i comportamenti omissivi, fino ad allora tenuti dalla Consob, inerenti all'offerta promossa da MPS (accertando l'obbligo in capo alla Consob di provvedere conformemente ai propri compiti istituzionali); (iii) il risarcimento del danno.

Con sentenza del TAR del LAZIO – ROMA: SEZIONE II n. 08750/2015, il TAR del Lazio ha respinto il ricorso. Va sin da ora evidenziato che il TAR, pur decidendo il ricorso anche nel merito (reputandolo infondato), ha preliminarmente affrontato, ritenendole in massima parte fondate, le pregiudiziali eccezioni di rito sollevate dalla Consob volte a sostenere il parziale difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nonché il difetto di legittimazione attiva del CODACONS.

Posto che la richiesta di impugnativa aveva esaurito i suoi effetti essendo stata nel frattempo l'offerta promossa e completata, il CODACONS ha proposto appello al Consiglio di Stato per ottenere la riforma della sentenza del TAR, sia nella parte in cui gli ha negato la legittimazione ad agire, sia nella parte in cui ha ritenuto la legittimità dell'operato della Consob. Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello unicamente con la motivazione di doversi «confermare la declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di legittimazione attiva del ricorrente» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza n. 3303 del 2016) senza alcuna valutazione di merito.

L'omissione di questa circostanza da parte della Consob nel corso dell'audizione in Commissione era idonea ad indurre in inganno la Commissione nel ritenere che la Consob avesse visto riconoscere la correttezza del proprio operato anche dal Consiglio di Stato.

(11) «Ribadendo ancora una volta che noi non avevamo avuto nessun dubbio che il complesso delle operazioni potevano essere/replicavano un derivato, il problema era contabilizzarlo in maniera sintetica oppure no (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:04:54).

NOTA: questa affermazione risulta estremamente grave. In pratica la Consob ha affermato di aver sempre saputo che «il complesso delle operazioni potevano essere/replicavano un derivato». D'altra parte MPS, a partire dal bilancio 2012 ha invece affermato l'esatto contrario ovvero che esistevano «elementi di differenziazione» tra il complesso delle operazioni eseguite ed un mero derivato di credito, facendo riferimento «in particolare» proprio «alla non completa corrispondenza dei flussi di cassa rivenienti dai singoli strumenti con quelli di un derivato di credito; infatti, in assenza di default della Repubblica italiana la transazione verrebbe regolata come un normale *Repo* e quindi, con la consegna dei titoli a fronte del pagamento di un corrispettivo di cassa mentre nel caso di un CDS non si ha mai lo scambio di titoli...»<sup>36</sup>.

Una domanda sorge spontanea: perché la Consob non ha contestato le false rappresentazioni contenute nelle note integrative dei bilanci di MPS se davvero non aveva «avuto nessun dubbio che il complesso delle operazioni potevano essere/replicavano un derivato» e dunque sapeva che MPS, negandolo nei bilanci, rappresentava il falso?

(12) «Nel marzo del 2012, l'ispezione di *follow-up* prima citata si conclude con un giudizio in prevalenza sfavorevole...vengono contestate la mancata sottoposizione delle operazioni Santorini e Alexandria revisione critica in termini di costi e opportunità... Qui vorrei diciamo aprire una parentesi che mi sembra importante. Non viene contestata la contabilizzazione di questi prodotti. Viene detto, guarda, il profilo rischio-rendi-

<sup>36</sup> Bilancio MPS 2012, pag. 550 e Bilancio 2013, pag. 186

mento di questi prodotti non è adeguato, sostanzialmente perché li fai?'. E poi un altro aspetto che non era venuto in evidenza nell'ispezione precedente c'erano errori nelle segnalazioni che facevano sì che questi prodotti non emergessero come grandi rischi...Quindi questi sono i due profili, non invece l'aspetto di contabilizzazione. L'aspetto di contabilizzazione, come visto dagli ispettori, è trattato nella parte riservata perché risponde alla domanda della Consob: "quale è la situazione oggettiva che trovate?" e gli ispettori vanno a descrivere la situazione oggettiva che trovano» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:05:58) e «La relazione evidenzia inoltre che lo schema dei flussi di cassa della complicata struttura replica quella di una posizione *short* di un *Credit Default Swap* sintetico. Cioè dice nell'oggettività, senza avere ulteriori elementi informativi sulla intenzione reale delle parti sul fatto che c'erano o non c'erano i titoli che emergeranno dopo e dirò meglio dopo, quello che emerge oggettivamente è questa struttura qui, per come la vedo questa è la struttura che mi appare, per cui questo io mando alla Consob dopodiché ci sono gli approfondimenti che portano fino all'IFRS IC che è una sorta di Cassazione dei principi contabili» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:10:30)

NOTA: si tratta ancora una volta di affermazioni gravi. La Banca d'Italia nel 2012 esercitava le funzioni di vigilanza prudenziale su MPS onde assicurare la sana e prudente gestione, non potendosi dubitare che la gestione di una banca che contabilizza come titoli di Stato operazioni, la cui sostanza è quella di derivati, non sia né sana né prudente.

Nell'ispezione conclusa a marzo 2012, otto ispettori della Banca d'Italia avevano accertato «la sostanziale equiparabilità tra la "struttura BTP 2034" e la negoziazione di CDS sul rischio Italia di avere un'ulteriore evidenza indiretta della discutibile economicità», osservando che «la struttura complessiva dell'operazione rientra nella definizione di derivato (IAS 39)» che «l'operazione nel suo complesso sostanzia in un derivato (CDS)» e che «di norma i derivati di credito sono iscritti nel portafoglio attività finanziarie di negoziazione e le variazioni di *fair value* sono rilevate nell'economico. L'azienda ha invece contabilizzato le diverse componenti dell'operazione (acquisto BTP, ASW, *Repo*, *Repo facility*) disgiuntamente»<sup>37</sup>.

Nonostante queste circostanze fossero note agli ispettori della Banca d'Italia da aprile 2012 e nonostante gli ispettori si fossero premurati nello stesso rapporto di ricordare che i «principi contabili internazionali prescrivono, in linea di massima, di privilegiare la sostanza sulla forma contrattuale dell'operazione», la Banca d'Italia dichiara alla Commissione che nell'ispezione dell'aprile 2012 «non viene contestata la contabilizzazione di questi prodotti» con questo pacificamente ammettendo un comportamento inerziale, posto che le risultanze del lavoro degli ispettori non la-

<sup>37</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 6.2 – Banca d'Italia, verbale ispezione (17 aprile 2012)

sciavano margini di incertezze (e tanto meno la corretta applicazione dei criteri interpretativi degli IAS).

(13) «Il potere di ingiungere la correzione di un falso in bilancio, la Banca d'Italia non ce l'ha. Noi non abbiamo poteri contabili» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=1:18:32) e «Però ripeto quello che è fondamentale in tutto questo è questo: noi non abbiamo questo potere [NDR di ingiungere la correzione di un falso contabile]» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=01:19:02).

NOTA: si tratta di un'affermazione omissiva che lascia intendere alla Commissione che la Banca d'Italia non aveva poteri di intervento per ingiungere a MPS la correzione del bilancio.

In base al cosiddetto testo unico bancario (articolo 70, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 181 del 2015)<sup>38</sup>, la Banca d'Italia aveva il potere di proporre istanza di commissariamento ove «risultino gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività bancaria». Pertanto la Banca d'Italia aveva ampi poteri di intervento incluso il principale potere che un'*authority* dovrebbe essere in grado di esercitare ovvero la cosiddetta "*moral suasion*" ("autorevolezza morale") che evidentemente la Banca d'Italia non ritiene di poter più esercitare non avendone mai fatto menzione davanti alla Commissione di inchiesta.

(14) «Cioè Lei dice che non avendo la prova di un falso in bilancio noi avremmo dovuto commissariare Monte dei Paschi? applicare l'articolo 70 del testo unico bancario questo significa» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=1:35:48).

NOTA: la Banca d'Italia non ha risposto alla domanda che le era stata posta ovvero perché non avesse richiesto nel 2012 o al più tardi nel 2013 il commissariamento di MPS, pur disponendo di riscontri gravi, precisi e concordanti da cui risultava senza alcuna possibilità di dubbio che MPS continuava a contabilizzare miliardi di derivati come titoli di Stato.

---

<sup>38</sup> «Il Ministro dell'economia e delle finanze (1), su proposta della Banca d'Italia, può disporre con decreto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo delle banche quando: a) risultino gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività della banca; b) siano previste gravi perdite del patrimonio; c) lo scioglimento sia richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea straordinaria» (testo unico bancario, articolo 70, comma 1, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 181 del 2015)

(15) In risposta alla domanda della Commissione di inchiesta volta ad accertare come mai la Banca d'Italia non avesse ingiunto a MPS la correzione della falsa contabilizzazione di cinque miliardi di derivati come titoli di Stato nonostante la circostanza era stata pacificamente riconosciuta dalle due banche Nomura (luglio 2013) e Deutsche Bank (ottobre 2013), da una sentenza del tribunale di Siena (luglio 2013), dalla Bafin (febbraio 2014), dal rapporto della Banca centrale europea (ottobre 2014), dalla procura di Milano (aprile 2015), dai consulenti tecnici d'ufficio professori Roberto Tasca e Francesco Corielli incaricati dalla procura di Milano (giugno 2015), dal consulente tecnico d'ufficio professor Micocci incaricato dal giudice del tribunale ordinario di Firenze dottor Riccardo Guida (giugno 2015) e prima ancora di ogni altro, da otto ispettori della Banca d'Italia nell'aprile 2012, la Banca d'Italia ha risposto che «Riguardo invece al fatto che ci fossero molte evidenze, beh, su alcune diciamo delle datazioni di questi fatti, potrei dirle, cioè per esempio, l'audit di Bafin si viene a conoscere a metà del 2016, la decisione dell'IFRIC avviene [ndr, e non lo dice], insomma ci sono date un pochino differenti» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=01:19:02).

NOTA: l'affermazione della Banca d'Italia contrasta con la verità dei fatti in quanto tutte le date citate nella domanda posta dalla Commissione sono corrette mentre invece risulta omissiva l'affermazione secondo cui «l'audit di Bafin si viene a conoscere a metà del 2016» perché la Banca d'Italia ha taciuto la circostanza che la Bafin il 29 gennaio 2014 aveva informato la Banca d'Italia che Deutsche Bank aveva corretto retroattivamente la contabilizzazione della transazione con MPS, «rappresentando l'operazione come derivato»<sup>39</sup> (esattamente come il 6 febbraio 2014 la Bafin si era premurata di informare la Consob che l'operazione di MPS con Deutsche Bank, contabilizzata come titoli di Stato, era un «derivato»<sup>40</sup>).

(16) In risposta alle domande della Commissione sull'impatto dell'errata contabilizzazione delle operazioni in oggetto sulla procedura di aiuti di Stato (cosiddetti Monti Bond), veniva risposto quanto segue: «quale fossero le cause, in ogni caso bisognava fare un intervento di rimedio e la Commissione europea approva questo intervento» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:21:58).

NOTA: si tratta di un'affermazione omissiva ed in quanto tale ingannevole perché la Banca d'Italia ha omesso di precisare alla Commissione che quantunque «in ogni caso bisognava fare un intervento di rimedio» –

<sup>39</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 6.6 – Memorie della Banca d'Italia alla procura di Milano (p. 45)

<sup>40</sup> Memoria inviata al Presidente Casini 6 novembre 2017 – Allegato 7.1 – Bafin, lettera alla Consob (6 febbraio 2014)

sia che il deficit di capitale fosse stato creato da minusvalenze sulle consistenze di titoli di Stato detenuti da MPS (come impropriamente dichiarato dalla Banca d'Italia attivando la procedura di aiuti di Stato il 25 giugno 2012<sup>41</sup> ed in numerose altre circostanze<sup>42 43 44</sup>) oppure da un buco di due miliardi e settanta milioni prodotto da sconsiderate operazioni in derivati nascosti in bilancio (come oggi sappiamo con certezza) – il regime di attuazione degli aiuti di Stato sarebbe stato diverso.

È la stessa Commissione europea ad averlo espressamente dichiarato nel novembre 2013 affermando che «se i problemi di MPS non fossero stati di natura esogena ma causati da un'eccessiva assunzione di rischio ed errori nell'*asset-liability management* (ALM), sarebbe scattato l'obbligo di una ristrutturazione molto più severa» (traduzione)<sup>45</sup>. Alle stesse identiche conclusioni sono pervenuti anche i professori Tasca e Corielli nella memoria depositata alla Procura generale il 10 gennaio 2017<sup>46</sup>.

(17) In risposta ad una domanda<sup>47</sup> posta dalla Commissione di indagine della regione Toscana sulle errate rappresentazioni nell'attivazione

---

<sup>41</sup> Banca d'Italia, attivazione procedura aiuti di Stato (25 giugno 2012), pag. 1: «Banca Monte dei Paschi di Siena...ha evidenziato uno *shortfall* di capitale di 3,3 mld di euro, riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato italiani in portafoglio...»

<sup>42</sup> Banca d'Italia, interventi vigilanza (28 gennaio 2013), p. 5: «la Banca Monte dei Paschi di Siena...evidenzia al 30.09.2011 uno *shortfall* rispetto al target fissato nella raccomandazione EBA di 3,3 miliardi di euro. Lo *shortfall* è internamente riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato detenuti in portafoglio»

<sup>43</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, relazione del Ministro Grilli (29 gennaio 2013), p. 2 (Audizione del 29 gennaio 2013 presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati): «Per MPS l'ammontare di Core Tier 1 mancante per il raggiungimento del livello del 9% è stato allora quantificato dalla Banca d'Italia e dall'EBA in euro 3.267.000.000, ammontare in larga parte riconducibile alla forte esposizione del portafoglio della banca ai titoli del debito pubblico italiano».

<sup>44</sup> Banca d'Italia, relazione del Governatore Visco al FOREX (9 febbraio 2013), p. 5: «A differenza di quanto avvenuto in molti casi all'estero, il sostegno fornito a MPS, come quello dato negli anni scorsi ad altre banche italiane di dimensioni minori, non è il salvataggio di una banca in crisi. Si tratta di un prestito, computabile nel patrimonio di vigilanza, concesso dallo Stato a un costo particolarmente elevato e crescente nel tempo. L'intervento è stato deciso l'estate scorsa per consentire a MPS di adempiere alla raccomandazione dell'Autorità bancaria europea di costituire un *buffer* patrimoniale eccezionale e temporaneo, ben oltre i requisiti minimi regolamentari, per far fronte ai rischi derivanti dall'ingente portafoglio di titoli pubblici.»

<sup>45</sup> Commissione europea, delibera C(2013) 8427 del 27 novembre 2013, paragrafo 35 p. 9: «*Instead MPS's problems were not exogenous but essentially due to excessive risk-taking and poor asset-liability management, so triggering the need of a far-reaching restructuring*»

<sup>46</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 8.3 – Procura generale, consulenti tecnici d'ufficio Professori Tasca e Corielli – Procura generale della Repubblica (10 gennaio 2017)

<sup>47</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 6.9 – Risposte della Banca d'Italia alla Commissione di inchiesta della regione Toscana (12 aprile 2016): «Perché nella comunicazione datata 25 giugno 2012 (Banca d'Italia, protocollo n. 0551378/12) con la quale Banca d'Italia attivava la procedura degli aiuti di Stato a Monte dei Paschi di Siena, [si dichiarava] che il deficit di capitale per il quale venivano chiesti gli aiuti era riconducibile "alle valutazioni ai prezzi di mercato dei titoli di Stato italiani detenuti in portafoglio", nonostante Banca d'Italia avesse

della procedura di aiuti di Stato concessi a MPS nel 2013 (cosiddetti Monti Bond), la Banca d'Italia aveva puntato il dito sull'«opacità di MPS» che non aveva consentito all'epoca di «disporre di tutti gli elementi informativi e documentali rilevanti. È noto che l'occultamento del *mandate agreement* relativo all'operazione»<sup>48</sup> con Nomura. Pertanto la Commissione parlamentare ha chiesto alla Banca d'Italia perché la Commissione non avesse bloccato o modificato la procedura di attuazione degli aiuti di Stato subito dopo il rinvenimento del «*mandate agreement*» posto che il documento era stato rinvenuto dopo che la Banca d'Italia aveva attivato la procedura di aiuti di Stato (25 giugno 2012) ma prima di rilasciare il parere vincolante a cui il Parlamento (articolo 23-*novies* del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012) aveva subordinato l'attuazione degli aiuti trasmessi dalla Banca d'Italia con nota n. 0090223 (26 gennaio 2013). La Banca d'Italia ha dichiarato alla Commissione «Dunque qui elementi sono in realtà due. Il *mandate agreement* è uno dei due. L'altro è l'inesistenza dei titoli di Stato...l'elemento che manca è quello dell'inesistenza dei titoli di Stato che è dirimente rispetto alla natura o meno dell'appostazione a saldi chiusi o a saldi aperti...» (Barbagallo, Banca d'Italia, audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=01:27:24).

NOTA: la risposta non è corretta ed è idonea a trarre in inganno la Commissione onde allontanare dalla Banca d'Italia il riconoscimento delle proprie responsabilità per aver attivato la procedura degli aiuti di Stato sulla base di rappresentazioni successivamente risultate false.

Sia il ritrovamento del «*mandate agreement*» (ottobre 2012) che gli accertamenti dell'«inesistenza dei titoli di Stato» relativi all'operazione con Nomura (2015) non erano in alcun modo necessari onde poter comprendere che le operazioni in questione erano derivati e che il deficit di capitale a fronte di cui era stata attivata la procedura degli aiuti di Stato era dovuto ad un «buco» di due miliardi e settanta milioni causato da temerarie speculazioni in derivati nascosti in bilancio.

Per quanto riguarda l'irrelevanza del «*mandate agreement*» era stata la stessa Banca d'Italia, per voce del direttore Mauro Parascandolo (direttore principale Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria, supervisione bancaria), a spiegare davanti ai giudici del tribunale di Siena la rilevanza del «*mandate agreement*», ai fini della determinazione dell'errata iscrizione del valore iniziale, ma la sua irrilevanza ai fini della corretta determinazione del modo in cui l'operazione doveva essere contabilizzata: «...il *mandate agreement*» attiene ai valori, cioè il «*mandate agreement*» fa emergere una insussistenza patrimoniale, un maggior valore delle passività a lungo termine. E questa emerge indipendentemente da come viene clas-

---

dimostrato di sapere dal 17 aprile 2012 che tale deficit si doveva a "derivati nascosti" nel bilancio?»

<sup>48</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 6.9 – Risposte della Banca d'Italia alla Commissione di Inchiesta della Regione Toscana (12 aprile 2016)

sificata l'operazione, tant'è che la banca, che mantiene l'operazione contabilizzata secondo il criterio per componenti, ha comunque fatto un *restatement*. Cioè il *restatement* non è legato al cambiamento delle modalità di contabilizzazione, da *Long Term Repo* [ndr – operazione di titoli di Stato finanziata in pronto contro termine] a *Credit Default Swap*<sup>49</sup>.

Per quanto riguarda invece l'irrilevanza dell'«inesistenza dei titoli di Stato» accertato nel 2015 dalla procura di Milano per l'operazione con Nomura, occorre osservare che le pattuizioni definite nei contratti che regolavano le operazioni di MPS con Deutsche Bank e Nomura erano e sarebbero rimaste quelli di un contratto su derivati di tipo *Credit Default Swap* sia che ci fosse stato sia che non ci fosse stato lo scambio iniziale dei titoli di Stato.

Infatti il cosiddetto scambio iniziale di titoli prevedeva che (i) MPS vendesse alla controparte un certo quantitativo di titoli di Stato e contemporaneamente (ii) la controparte vendesse a MPS lo stesso quantitativo di titoli, ovvero si trattava di due operazioni uguali e contrarie che si elidevano e dunque non modificavano in alcun modo i flussi netti delle operazioni che appunto erano e rimanevano quelli di un *Credit Default Swap*: per maggiore chiarezza, MPS e le controparti potevano scambiarsi secondo le modalità previste (ovvero attraverso operazioni contestuali, uguali e contrarie) titoli di Stato, banane oppure caramelle e le operazioni erano e restavano *Credit Default Swap*.

In realtà il mancato scambio di titoli di Stato per come previsto nei contratti secondo le modalità descritte (effettivamente smascherato dalla procura di Milano) in realtà non è servito ad accertare che le operazioni fossero derivati (una circostanza che si ricavava agevolmente dai contratti per chiunque avesse fatto uso di giudizio o discernimento) ma ad (i) impedire a MPS di continuare a mantenere la falsa contabilizzazione delle operazioni (che nel frattempo erano state già chiuse) ed (ii) impedire a Consob e Banca d'Italia di sostenere di non aver compreso che le operazioni erano derivati.

(18) In risposta alla domanda della Commissione volta a chiedere di spiegare il significato del principio della prevalenza della sostanza sopra la forma, il MEF ha cercato di sottrarsi alla risposta (sostenendo che la materia è di competenza della Consob) salvo rispondere, dopo un duro richiamo del Presidente Casini: «La banca dava comunque rappresentazione di entrambe le contabilizzazioni. Sono state sempre rappresentate nella nota integrativa» (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=0:44:56).

NOTA: il MEF ha dimostrato una condotta gravemente reticente e si è rifiutato di dare risposta alla domanda posta dalla Commissione pronunciando parole in libertà. Una condotta disdicevole nei confronti di una Commissione parlamentare da parte di un alto dirigente del MEF.

---

<sup>49</sup> Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 – Allegato 1.11 – Sentenza tribunale Siena (31 Ottobre 2014)

(19) La Commissione ha chiesto al MEF per quale ragione nel 2013 furono erogati tre miliardi e novecento milioni (cosiddetti Monti Bond) a MPS di cui un miliardo e novecento milioni in sostituzione di altrettanti cosiddetti Tremonti «Bond» che erano stati concessi dal MEF a MPS nel 2009. L'avvenuta sostituzione non rafforzò il capitale della banca, ma permise a MPS di evitare il pagamento di 190 milioni di euro al MEF previsto dal contratto come sovrapprezzo di rimborso dopo luglio 2013. Onde spiegare questa sostituzione in danno all'erario, il MEF ha dichiarato: «questa operazione è stata sostanzialmente imposta dalla Commissione, quindi c'è stato di fatto imposto» (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 0:47:07).

NOTA: Rappresenta un fatto del tutto inedito che la sostituzione avvenuta nel 2013 dei Tremonti Bond con altrettanti Monti Bond, con un conseguente danno erariale di 190 milioni di euro, sia stata «imposta dalla Commissione» europea, una circostanza che non appare coerente con le prescrizioni imposte proprio dalla Commissione europea nell'autorizzazione temporanea rilasciata nel dicembre 2012 secondo cui per effetto della sostituzione MPS non avrebbe dovuto beneficiare di condizioni migliorative come invece è avvenuto<sup>50</sup>.

In effetti ci si chiede come poteva la Commissione europea aver imposto la sostituzione dei Tremonti Bond con i Monti Bond ed al tempo stesso pretendere che MPS non ne derivasse un vantaggio economico posto che l'aumento della cedola non compensava certo il risparmio sul premio di rimborso di almeno 190 milioni?

Si chiede pertanto alla Commissione di ingiungere al Direttore generale del MEF di produrre le prove documentali di quanto dichiarato in Commissione onde dimostrare che la sostituzione dei Tremonti Bond sia stata decisa per ottemperare ad una richiesta della Commissione europea, una circostanza che si intende appunto verificare.

(20) In risposta alla domanda della Commissione volta a conoscere a quanto ammontasse alla data dell'audizione (24 novembre 2017) la perdita del MEF sul valore d'acquisto della quota del 68 per cento nel capitale di MPS, il MEF ha fornito la seguente risposta «Il Tesoro quanto ci ha perso! [NDR con tono seccato]. Chiaramente il recupero come ho spiegato dipende poi da quello che sarà lo sviluppo del piano. Non è che noi ci aspettiamo che il giorno in cui viene quotato immediatamente recuperiamo... è molto semplice il calcolo, è un fatto aritmetico» salvo poi non dare la risposta e riservandosi di farla avere successivamente (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=00:49:05).

---

<sup>50</sup> «As regards EUR 1.9 billion the new instruments do thus not provide MPS with further resources but instantly replace the existing ones. Moreover, the new elements do also not provide MPS with a better instrument in terms of the conditions attached to it, in particular not regarding the remuneration» (EC Temporary Decision, 17th December 2012)

NOTA: la non risposta del MEF – e dunque la reticenza – è stata irrispettosa nei confronti della Commissione almeno tanto quanto la supponenza del tono. Un atteggiamento vergognoso.

(21) In risposta alla domanda della Commissione sul perché il MEF nel corso dell'assemblea dei soci di MPS nell'aprile 2016 avesse votato a favore della relazione sulla remunerazione e dunque della remunerazione dell'allora amministratore delegato Fabrizio Viola, il quale il 16 dicembre 2015 era stato costretto ad ammettere la non conformità dei bilanci MPS 2014 ed al 30 giugno 2015, il Direttore generale del MEF non rispondeva e dopo lunga pausa si accingeva a rispondere al suo posto un funzionario del MEF (Turicchi): «quello che è stato oggetto di approvazione nell'assemblea era lo stipendio di Viola che era di 1 milione» (Turicchi, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 Novembre 2017, T= 0:58:18).

NOTA: il MEF, nella persona del Direttore generale La Via e del funzionario intervenuto (Turicchi) che è anche consigliere d'amministrazione di MPS da aprile 2015, dimostrando una condotta omissiva e reticente, non ha risposto alla domanda volta ad accertare per quale ragione il MEF stesso (all'epoca azionista con circa il 4 per cento) avesse approvato la remunerazione di un amministratore che pochi mesi prima era stato costretto ad ammettere di aver redatto bilanci non conformi (ovvero risultati falsi).

Inoltre l'affermazione secondo cui nell'aprile 2016 (ovvero dopo l'ammissione di non conformità) «quello che è stato oggetto di approvazione nell'assemblea era lo stipendio di Viola che era di 1 milione» non corrisponde al vero, in quanto gli emolumenti percepiti dal dottor Viola nel 2015 oggetto di approvazione all'assemblea di aprile 2016, risultavano pari a euro 1,9 milioni portando la remunerazione cumulata dal suo arrivo in banca (2012) a circa otto milioni di euro, salita poi ulteriormente a dodici milioni e duecentomila euro<sup>51 52 53 54 55</sup> fino alla sostituzione avvenuta nel 2016, a fronte di perdite della banca nel periodo 2012-2016 di oltre dodici miliardi di euro.

(22) In risposta alla domanda della Commissione sul perché il MEF nel corso dell'assemblea dei soci di MPS del 14 aprile 2016 aveva espresso voto contrario alla proposta di un socio di promuovere un'azione

<sup>51</sup> MPS Relazione sulla remunerazione 2012: euro 1,735,173 nel 2012. La Banca chiudeva il bilancio con una perdita di 3,1 miliardi (www.mps.it)

<sup>52</sup> MPS Relazione sulla remunerazione 2013: euro 2,992,195 nel 2013. La Banca chiudeva il bilancio con una perdita di 1,4 miliardi (www.mps.it)

<sup>53</sup> MPS Relazione sulla remunerazione 2014: euro 1,306,065 nel 2014. La Banca chiudeva il bilancio con una perdita di 5,3 miliardi (www.mps.it)

<sup>54</sup> MPS Relazione sulla remunerazione 2015: euro 1,915,672 nel 2015. La Banca chiudeva il bilancio con un utile di 388 milioni (www.mps.it)

<sup>55</sup> MPS Relazione sulla remunerazione 2016: euro 4,285,916 nel 2016. La Banca chiudeva il bilancio con una perdita di 3,4 miliardi (www.mps.it)

di responsabilità contro l'ex-presidente Profumo e l'allora ancora in carica amministratore delegato Viola, il MEF rispondeva: «dunque, no, l'azione di responsabilità contro i vertici della banca fu proposta nel corso dell'assemblea dei soci il 14 aprile 2016. In quel caso noi eravamo azionisti con il 4 per cento, l'azione di responsabilità in argomento fu promossa da un solo azionista che chiamò in causa i precedenti vertici della banca. Era una tematica non tra gli argomenti all'ordine del giorno e di conseguenza non c'era alcuna documentazione a supporto. Al tempo erano ancora in corso le indagini delle autorità proposte ancora oggi in corso di accertamento e si trattava di una proposta non supportata da alcun documento o analisi che la giustificasse...» (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 01:00:03) e «Se posso rispondo perché ero presente in assemblea. ....Io le sto dicendo che in assemblea – e Lei era presente – si è alzato un azionista ed ha proposto un'azione di responsabilità dando alcune motivazioni personali non supportate da relazioni del Consiglio d'amministrazione, non supportate da documentazione di sorta. Conseguentemente il Ministero non ha ritenuto di votare a favore dell'azione di responsabilità per una richiesta di responsabilità estemporanea e priva di qualunque documentazione. Questo per quanto riguarda l'azione di responsabilità. Lei sa bene che l'azione di responsabilità va votata sulla base di documenti e informazioni precise perché se si vota senza cognizione se ne pagano le conseguenze» (Di Stefano, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 1:01:47)

NOTA: il MEF ha dato rappresentazioni ingannevoli ed in alcuni casi FALSE.

L'affermazione secondo cui «era una tematica non tra gli argomenti all'ordine del giorno» è ingannevole se si omette di dire che l'azione fu richiesta dal socio Bluebell Partners (di cui il sottoscritto è azionista e legale rappresentante) ai sensi dell'articolo 2393 del codice civile e dunque poteva essere presa in occasione della discussione del bilancio, anche se non indicata nell'elenco delle materie da trattare, perché trattava di fatti di competenza dell'esercizio cui si riferiva il bilancio portato in approvazione ai soci. E difatti il Presidente dell'Assemblea ritenne la richiesta ammissibile e la mise ai voti.

È del tutto FALSO affermare che «non c'era alcuna documentazione a supporto», che si trattasse di «una proposta non supportata da alcun documento o analisi che la giustificasse» ovvero «non supportata da documentazione di sorta» e ancora «una richiesta di responsabilità ... priva di qualunque documentazione» non supportata da «documenti e informazioni precise».

La proposta di azione di responsabilità, come risulta *per tabulas* dal verbale assembleare (allegato 3), fu oggetto di una duplice lunga relazione da parte del socio che l'ha presentata e fu corredata «da circa 1200 pagine

di documenti»<sup>56</sup> consegnati al notaio, organizzati in «tre volumi», che il socio metteva a disposizione di tutti gli azionisti.

È altrettanto FALSO affermare che si trattò per il MEF di una «richiesta di azione di responsabilità estemporanea» in quanto il socio che presentò la richiesta si era premurato di informare il MEF tre giorni prima con una comunicazione mandata per posta certificata all'allora Presidente del Consiglio Renzi ed al (tuttora) Ministro Padoan<sup>57</sup>.

Nella comunicazione il MEF veniva espressamente invitato ad «(i) esprimere voto contrario alla relazione sulla remunerazione; (ii) chiedere le dimissioni dell'amministratore delegato Viola e; (iii) proporre ai soci l'azione di responsabilità nei confronti dell'ex-presidente Profumo e dell'attuale amministratore delegato Viola con l'immediata revoca dall'ufficio» per aver redatto bilanci non conformi (ovvero falsi) come pacificamente ammesso dalla banca (grazie all'intervento della Procura della Repubblica) nel dicembre 2015.

La notizia della richiesta formulata da Bluebell Partners al MEF, veniva ampiamente ripresa dall'ANSA il giorno 12 aprile 2016<sup>58</sup>, ovvero due giorni prima dell'assemblea.

(23) In risposta alla domanda della Commissione atta ad accertare se il MEF, oramai azionista di maggioranza assoluta con il 68 per cento del capitale di MPS, abbia intenzione di richiedere l'azione di responsabilità contro gli ex-amministratori Profumo e Viola che il 21 aprile 2017 (per gli stessi fatti contestati nell'assemblea di aprile 2016) che nel frattempo erano divenuti oggetto di un provvedimento di richiesta di rinvio a giudizio coattivo, veniva dichiarato dal MEF quanto segue: «Il Consiglio d'Amministrazione che entrerà in carica se lo riterrà ci farà una proposta sulla base di tutti gli elementi....Noi in tutte le circostanze non facciamo direzione e coordinamento, ci basiamo su quelle che poi sono le valutazioni del Consiglio. Poi è chiaro se ci sono materialità eccetera questo cambia chiaramente. Però deve essere il Consiglio a fare la sua istruttoria e fare una proposta» (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 1:08:26) e a fronte di ulteriori domande per sapere se il MEF stava ancora valutando la possibilità di proporre l'azione di responsabilità nei confronti degli ex-amministratori Profumo e Viola, il MEF rispondeva: «Noi, come ho detto prima, stiamo ancora valutando tutto quanto» (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=2:05:51) e ancora incalzato a rispondere se il MEF stesse davvero valutando, il MEF rispondeva «Assolutamente, l'ho detto all'inizio» (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=02:10:19)

<sup>56</sup> Allegato 3 – Allegato 3 – Estratto del verbale dell'assemblea dei soci di MPS (14 aprile 2016)

<sup>57</sup> Allegato 4 – Lettera di G. Bivona al Presidente del Consiglio Matteo Renzi (11 aprile 2016)

<sup>58</sup> Allegato 5 – ANSA (12 aprile 2016)

NOTA: si tratta di risposte contraddittorie che suonano come il tentativo di compiacere la Commissione in assenza di vere intenzioni a riguardo. Si chiede alla Commissione di convocare il Direttore generale del MEF per rendere dichiarazioni testimoniali ai sensi del codice di procedura penale sulle «valutazioni» che sarebbero in corso in merito alla possibilità di proporre un'azione di responsabilità contro gli ex amministratori Profumo e Viola autori di bilanci non conformi, precisando quali atti istruttori, da chi e quando siano stati decisi e autorizzati, a chi siano state affidati gli ulteriori accertamenti, quali siano le risultanze ad oggi emerse, come e quando il MEF intende assumere ed annunciare la sua decisione. Sarebbe un fatto grave se il Direttore generale avesse annunciato che il MEF sta «ancora valutando tutto quanto» in assenza di riscontri circostanziati atti a dimostrarlo.

(24) A fronte della domanda volta a comprendere la decisione del MEF nell'aprile 2016 di esprimere voto contrario alla proposta di azione di responsabilità nei confronti degli oramai divenuti ex-amministratori Profumo e Viola, il MEF rispondeva quanto segue: «Allora, in via generale, una piccola premessa. Allora, il Ministero dell'economia esercita i diritti dell'azionista sulle partecipazioni che detiene sia come controllo che semplici partecipazioni non di controllo. Dobbiamo però ricordare che sia a livello di vertice politico che a livello di vertice amministrativo comunque c'è da seguire tutte le norme sul procedimento amministrativo. Cosa significa? Che per l'esercizio dei diritti dell'azionista in assemblea – e nel caso di specie del Monte dei Paschi nel 2016 – il Ministero si esprime con un rappresentante che manifesta in assemblea la volontà del Ministero e del Ministro. Per poterla esprimere la volontà deve essere seguito un procedimento amministrativo che si conclude con un'istruttoria tecnica. Quindi dal punto di vista tecnico di quella famosa assemblea, il rappresentante del Ministero in assemblea non aveva i poteri di rappresentare l'azionista in riferimento a questo argomento che non era stato messo all'ordine del giorno. Il rappresentante del Ministero va in assemblea con un mandato molto limitato perché circoscritto all'ordine del giorno che devono essere istruiti tecnicamente dal Dipartimento del tesoro. Quell'assemblea specifica, come prevede il codice civile, un azionista fece questa richiesta che può essere fatta in occasione dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio fu sottoposta questa tematica sull'azione di responsabilità. Poi entriamo sui requisiti per l'azione di responsabilità, però a livello tecnico, di tecnicità dell'assemblea, ci fu questo tipo di meccanica. Quindi l'istruttoria del Ministero viene fatta sui punti all'ordine del giorno perché ci devono essere le istruttorie preparate dal Consiglio d'amministrazione. Quindi il Ministero si esprime in assemblea soltanto con l'istruttoria tecnica relativa, e i poteri del delegato sono limitati, come ho spiegato. Questa è la premessa su come si svolgono tutte le assemblee. Entrando nel merito, l'azione di responsabilità sapete che è disciplinata dal codice civile dove prevede innanzitutto l'esistenza del danno ed il nesso di causalità ovvero l'imputabilità alle persone, agli amministratori

di cui si discute. Premesso che ovviamente il termine di prescrizione quando c'è un'indagine penale anzi addirittura un rinvio a giudizio o un'imputazione coattiva viene interrotto, quindi a prescindere da questo meccanismo di prescrizione del quinquennio, l'azione di responsabilità deve essere istruita per dimostrare il danno e l'imputabilità. Il Ministero come sempre ha fatto su questa specifica eventuale delibera dell'azione di responsabilità farà un'istruttoria tecnica. Nei precedenti abbiamo sempre avuto una relazione istruttoria dei Consigli d'amministrazione che hanno presentato all'assemblea la delibera sul promovimento dell'azione di responsabilità. Quindi dal punto di vista tecnico, esclusivamente tecnico, il Ministero quando ci sarà questa proposta del Consiglio d'Amministrazione farà la sua istruttoria perché non dimentichiamo che un'azione civile – perché si tratterebbe di un'azione civile che poi la società dovrà intraprendere dopo l'approvazione dell'assemblea – non deve cadere in una lite temeraria. Quindi il Ministero in tutte le sue delibere sulle azioni di responsabilità deve fare un bilanciamento degli interessi. La proposta deve essere fondata ed istruita dal Ministero per evitare di esporre il Ministero ad una lite temeraria» (Cuccurullo, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=2:05:52)

NOTA: si tratta di affermazioni generiche, del tutto disancorate dalla verità dei fatti per come si sono svolti nel corso dell'assemblea del 14 aprile 2014. Per prima cosa corre obbligo osservare che il rappresentante del MEF non si era astenuto ma aveva espresso voto contrario alla proposta di azione di responsabilità. In secondo luogo si osserva che il socio Bluebell Partners (di cui il sottoscritto è azionista e legale rappresentante) presentò una richiesta estremamente argomentata e ben documentata, supportata da tre volumi di documenti per oltre un migliaio di pagine acquisite dall'assemblea ed il cui contenuto è tutt'oggi disponibile sul sito della banca al link:

<https://www.gruppomps.it/static/upload/archivio/15587/Allegati-al-Verbale-seconda-parte.pdf>

Il contenuto della proposta era stato anticipato al MEF con un'articolata comunicazione indirizzata al ministro Padoan (ed all'allora Presidente del Consiglio Renzi). I fatti e le circostanze erano comunque note al MEF e riconducibili al riconoscimento avvenuto il 16 dicembre 2015 da parte di MPS della non conformità dei bilanci redatti dall'allora ancora in carica amministratore delegato Viola e dall'ex-presidente Profumo. La richiesta di azione di responsabilità era e resta fondata, come confermato dai successivi procedimenti giudiziari intervenuti nel 2017. L'unica «azione temeraria» ravvisabile è quella del MEF di non aver ancora utilizzato le prerogative di azionista nel chiedere ristoro del danno causati dagli ex amministratori (Profumo/Viola) in nome e per conto di un interesse pubblico.

(25) In risposta alla domanda volta a conoscere quale fosse il procedimento seguito nel settembre 2016 per identificare il dottor Morelli quale

nuovo amministratore delegato di MPS, il MEF forniva la seguente risposta: «Lei si riferisce alla nomina l'anno scorso, no? Beh in quel caso ci fu una cooptazione da parte del Consiglio d'amministrazione. Quindi quello fu. Il Consiglio d'amministrazione su proposta del comitato nomine ha deliberato la cooptazione di Morelli tenuto conto dei vari criteri individuati dal Consiglio» (La Via, Ministero dell'economia e delle finanze, audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=2:15:12)

NOTA: la risposta appare con tutta evidenza reticente in quanto il MEF, limitandosi a descrivere passaggi tecnici di nessun interesse («cooptazione», «proposta del comitato nomine»), ha eluso la domanda ovvero nulla ha detto sul ruolo del MEF in relazione alla nomina.

(26) MPS nel dicembre 2015 è stata costretta a riconoscere la non conformità dei bilanci, ammessa solo per il bilancio annuale 2014 e per la semestrale al 30 giugno 2015. In risposta alla domanda della Commissione se anche i bilanci MPS 2012 e 2013 (viziati dalla stessa operazione con Nomura la cui errata contabilizzazione era stata riconosciuta sui Bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015 e dall'operazione con Deutsche Bank chiusa nel 2013) dovessero ritenersi anch'essi non conformi, gli auditi hanno fornito le seguenti risposte:

«Quando noi veniamo a conoscenza di che cosa era Santorini, era difficile chiedere di rifare il bilancio perché l'operazione non c'era più. L'avevano chiusa da tre anni. Cosa chiedevamo? Potevamo solo far dire che c'era stato un errore e l'abbiamo fatto dire» (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:47:20) e «Quello che si è fatto a fronte di un'operazione oramai chiusa da tre anni, era quello di farlo dichiarare al pubblico. Lo abbiamo fatto dichiarare. Lo hanno detto loro stessi che l'operazione non era stata contabilizzata [ndr correttamente] proprio a seguito delle nostre indicazioni» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:50:11) e «...sulla base di tali informazioni è stato dunque possibile superare le incertezze applicative circa la corretta modalità di contabilizzazione di Santorini ed accertare che, in assenza di elementi documentali della banca comprovanti la volontà di acquisire i BTP indipendentemente dall'operazione di *long term repo*, le modalità di contabilizzazione adottate da MPS con riferimento all'operazione Santorini non erano conformi ai principi contabili IAS IFRS. L'operazione Santorini è stata chiusa il 19 dicembre 2013 ... e quindi l'ultimo bilancio che includeva gli effetti di tale operazione era quello chiuso al 31.12.2013» (Apponi, Consob, audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 00:49:53) e (MPS)

«Rispetto al mutato orientamento della Consob che ha chiesto alla banca nel 2014 il mutamento della classificazione, questo è vero che c'è stato ma automaticamente non ha né avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti dei vecchi soggetti [ndr Profumo/Viola] sulla base del mutamento della contabilizzazione né è stato ipotizzato qualche altro intervento. È chiaro che – e questo si può tranquillamente dire – la Con-

sob ha fatto una valutazione dove poteva farla, ma automaticamente non ha sancito la falsità dei bilanci degli anni precedenti [ndr 2012 e 2013]» (MPS, voce non identificata, audizione Monte dei Paschi di Siena, 23 novembre 2017, T= 2:23:52) e di fronte alla domanda incalzante atta ad accertare se i bilanci 2012 e 2013 sono conformi e non conformi la risposta di MPS è stata «sono considerati tali, sono conformi» (presumibilmente l'avvocato Quagliana, Monte dei Paschi di Siena, audizione Monte dei Paschi di Siena, 23 novembre 2017, T= 2:23:52)

NOTE: A fronte di una domanda decisamente semplice (ovvero se i bilanci 2012 e 2013 erano da ritenersi conformi o non conformi posto che contenevano le stesse operazioni di cui MPS aveva ammesso l'errata contabilizzazione sui bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015), MPS e la Consob hanno fornito risposte in contrasto tra loro. La Consob ha risposto di aver fatto «dichiarare al pubblico. Lo abbiamo fatto dichiarare» che i bilanci 2012 e 2013 non erano conformi mentre MPS ha dichiarato che i bilanci 2012 e 2013 «sono considerati tali, sono conformi».

Trattandosi di risposte in contrasto tra loro, resta accertato che la Consob oppure MPS hanno reso sul punto in parola rappresentazioni non corrette alla Commissione. In vero si ha motivo di ritenere che sia la Consob sia MPS abbiano fornito su questo punto rappresentazioni non vere (e dunque false) posto che (a) non risulta che la Consob abbia mai obbligato MPS a dichiarare che i bilanci 2012 e 2013 fossero non conformi e (b) è pacificamente falsa la rappresentazione di MPS secondo cui i bilanci 2012 e 2013 sono da ritenersi conformi in quanto contenevano la stessa operazione (erroneamente contabilizzata) a fronte di cui è stata accertata la non conformità dei bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015 più una seconda operazione sostanzialmente analoga (ovvero falsamente contabilizzata) che essendo stata chiusa nel 2013 non compariva sui bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015.

È vergognoso che non sia stata data una risposta né chiara né veritiera alla Commissione sui bilanci 2012 e 2013 in questo modo impedendo la comprensione di una verità di fatto.

\* \* \*

Si chiede alla Commissione di convocare Consob, Banca d'Italia, MEF e MPS per rendere conto con esame testimoniale delle dichiarazioni errate e contraddittorie sopra riportate.

### **Audizione del gruppo bancario tedesco Deutsche Bank**

Nell'audizione del 22 dicembre 2017 la Commissione parlamentare ha ascoltato Flavio Valeri, esponente di vertice del gruppo bancario tedesco Deutsche Bank, assistito nella circostanza dal collaboratore e direttore centrale Michele Mengoni.

Valeri ha svolto un intervento iniziale di presentazione del suo gruppo bancario straniero, nel quale ha tra l'altro testualmente dichiarato che «il Gruppo Deutsche Bank AG è una banca globale ... presente in più di 60 Paesi con 100.000 dipendenti, quotata a Francoforte e New York e regolata da tutte le principali Autorità di vigilanza a livello mondiale», e ha precisato che per il suo gruppo tedesco «l'Italia rappresenta il mercato principale fuori dalla Germania», avendo rapporti «con 2.200.000 clienti individuali italiani» e «con 65.000 aziende» italiane.

Ha informato i componenti della Commissione che il suo gruppo tedesco ha «più di 20 miliardi di impieghi» in Italia e di disporre egli direttamente, in considerazione del suo ruolo di vertice, di «5.000 collaboratori».

Nonostante la dichiarata personale disponibilità a rispondere a tutte le domande formulategli dai commissari, Valeri ha però lasciato insolute svariate questioni sorte durante la sua audizione.

1. Egli non ha fornito risposta compiuta in materia di derivati stipulati dal gruppo Deutsche Bank con il Governo italiano e con gli altri enti pubblici italiani, riservandosi di fornire tutti i relativi contratti stipulati dal gruppo bancario tedesco e ulteriore pertinente documentazione.

2. Non ha fornito risposta sull'esistenza del potere di creazione di moneta «dal nulla» da parte delle banche commerciali, quel potere creativo della cosiddetta «moneta scritturale» (soprattutto nella concessione dei prestiti alla clientela) già riconosciuto alle banche commerciali nel 2014 dalla Banca d'Inghilterra, dal Parlamento inglese, dal Consigliere della Banca di Francia Bernard Maris (deceduto il 7 gennaio 2015 nell'attentato di Parigi) e dal professore Richard Werner dell'Università di Southampton (Inghilterra) in un suo personale esperimento bancario illustrato nella *International Review of Financial Analysis* di December 2014 (volume 36, pages 1-19), nel 2016 dalla società di revisione KPMG islandese e nell'aprile 2017 dalla Banca federale tedesca (Deutsche Bundesbank), tutti autorevoli precedenti peraltro riportati nella su citata assemblea degli azionisti di Mediobanca del 28 ottobre 2017 dal medesimo gruppo dei soci-risparmiatori di minoranza dell'ex controllata Banca mediterranea del Sud Italia, costretto a confluire in Unicredit<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Cfr. Allegato «F» del verbale assemblea degli azionisti Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano curato dal segretario-notaio Carlo Marchetti, in particolare i documenti 2/3/

L'esponente di Deutsche Bank si è impegnato a far pervenire una nota dopo avere coinvolto i massimi vertici della capogruppo tedesca a Francoforte.

3. Non ha dato risposta sulla utilità o meno del varo di una legge che preveda l'applicazione nel settore bancario-finanziario del cosiddetto «*Debt Equity Swaps*» (che, per esemplificare, consente la trasformazione dei cosiddetti crediti non performanti/non buoni in capitale delle banche imputabile allo Stato), principio gestionale sostenuto sul piano scientifico-universitario da diversi esperti e professori di economia, incluso il professor Franz Hormann, docente di economia all'Università di Vienna, che ha illustrato il «*Debt Equity Swaps*» nell'assemblea degli azionisti Deutsche Bank tenuta il 19 maggio 2016 a Francoforte in Germania<sup>60</sup>, dopo essere egli intervenuto al dibattito dell'assemblea degli azionisti Unicredit del 14 aprile 2016 a Roma, quale incaricato del menzionato gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit).

Sul punto l'esponente di Deutsche Bank si è impegnato a prendere conoscenza della teoria economico-monetaria e a pronunciarsi.

4. Ha dichiarato di non essere a conoscenza se la vigilanza bancaria e finanziaria tedesca della Banca federale tedesca (Deutsche Bundesbank) abbia mai chiesto alla sua capogruppo Deutsche Bank AG informazioni, dati e documenti sulle procedure assembleari di controllo delle deleghe conferite da centinaia/migliaia di società/persone giuridiche straniere – in genere a qualche o a pochissimi incaricati – considerando che detto controllo viene effettuato la mattina dell'assemblea, come avvenuto il 19 maggio 2016 e il 18 maggio 2017 alle assemblee degli azionisti della capogruppo Deutsche Bank AG tenute a Francoforte, la cui struttura societaria per l'ammissione e l'ingresso degli azionisti e dei loro incaricati/delegati apriva i battenti per il controllo non più di due ore prima dell'inizio dei lavori assembleari.

5. Ha dichiarato di non essere a conoscenza che le votazioni assembleari della capogruppo Deutsche Bank AG avvengono con scheda cartacea da inserire individualmente in urne detenute nella sala dell'assemblea da giovani minorenni e non con criteri elettronici, asserendo comunque una sorta di inadeguatezza della metodologia cartacea di voto.

---

4/5 annessi all'intervento (scritto) di Giuseppe Pinto del gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia.

<sup>60</sup> Cfr. allegato «G» del verbale assemblea degli azionisti Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano curato dal segretario-notaio Carlo Marchetti, in particolare il documento 4 annesso all'intervento (scritto) di Elman Rosania, rappresentante del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia, svolto all'assemblea degli azionisti Deutsche Bank il 19 maggio 2016 a Francoforte cui seguiva subito dopo l'intervento complementare di Franz Hormann.

6. Flavio Valeri non ha poi risposto alle altre seguenti domande:

– sul perché la Deutsche Bank AG non pubblica sul suo sito i verbali assembleari come fanno le altre grandi dell'eurozona e comunque tutte le banche italiane;

– sul perché la Deutsche Bank AG non ha rilasciato la copia del verbale dell'assemblea degli azionisti del 19 maggio 2016 a Francoforte al rappresentante del gruppo minoritario dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia che vi aveva partecipato e ne aveva fatto richiesta ripetutamente, anche mesi dopo l'evento tramite altro partecipante<sup>61</sup> alla stessa asise tedesca;

– sul perché la Deutsche Bank AG non apposta per almeno trenta giorni sul suo sito *web* il video dei lavori delle sue assemblee degli azionisti come fa qualche altra grande banca europea;

– sul perché la Deutsche Bank Italia non ha rilasciato al rappresentante del gruppo di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) il biglietto di partecipazione all'assemblea degli azionisti della capogruppo tedesca Deutsche Bank AG (convocata il 18 maggio 2017 a Francoforte), che era stato richiesto per tempo al medesimo Valeri e ai suoi collaboratori con *mail* del 17 maggio 2017 alle ore 13,26 (contenente altre due *mail* del 12 e del 16 maggio 2017) inviata dal rappresentante del detto gruppo minoritario del Sud Italia.

Rispetto a questa ultima serie di domande l'esponente di Deutsche Bank ha soltanto preso atto delle difficoltà registrate «a partecipare alla assemblea di Deutsche Bank AG» riservandosi di fornire «i contatti dell'ufficio del Segretariato di Deutsche Bank AG per riflettere» sulle stesse difficoltà.

L'audizione dell'importante banchiere della principale banca tedesca e dell'eurozona ha messo in evidenza enormi e gravi carenze a livello sistemico con particolare riferimento alla trasparenza bancario-societaria e alle procedure di partecipazione e gestione delle assemblee degli azionisti, per la qualcosa urgono ampie ridefinizioni dei quadri normativi italiano ed europeo, con interventi radicali e mirati alla eliminazione dei molteplici *vulnus* esistenti.

Le modifiche normative devono innanzitutto vietare a banche e soggetti autorizzati l'applicazione di oneri e l'apposizione di pesi a carico del socio-azionista che richiede la certificazione per la partecipazione alle assemblee societarie e la violazione del divieto da parte delle banche e degli altri soggetti autorizzati deve statuire esborsi importanti delle banche e degli altri soggetti autorizzati a favore del socio/azionista con effetti risarcitori e a favore della competente autorità governativa con effetti sanzionatori; tali esborsi potranno essere raddoppiati in caso di mancato rilascio della certificazione al richiedente azionista.

---

<sup>61</sup> Trattasi dell'esperto altoatesino Paul Kircher che prendeva parte all'assemblea degli azionisti Deutsche Bank AG tenuta il 19 maggio 2016 a Francoforte in Germania, quale delegato del deputato della Repubblica italiana Carlo Sibilia.

Per facilitare la partecipazione dell'azionariato ai dibattiti societari i biglietti di partecipazione assembleare devono essere rilasciati in automatico appena convocata l'assemblea, come attualmente si è adeguata una banca italiana del Nord Italia.

La normativa deve prevedere e rafforzare la pubblicità dei dibattiti assembleari e i relativi lavori devono essere video-registrati in diretta, mentre per le banche quotate in Borsa la pubblicità deve essere ampliata con il suo posizionamento in rete per almeno 30 giorni dall'evento societario.

Il deposito del verbale assembleare deve avvenire entro un tempo non troppo lungo dall'evento che si ritiene essere di quindici giorni dall'assemblea e deve essere effettuato nello stesso giorno presso i competenti uffici e presso il sito internet della società nei formati originale e pdf con ricerca per parola.

In caso di violazione delle sopracitate disposizioni possono essere previste significative sanzioni anche milionarie da porre a carico dei vertici societari costituiti dal presidente del Consiglio di amministrazione, dal presidente del Consiglio di sorveglianza, dal presidente del Consiglio di gestione, dall'amministratore delegato, dal consigliere delegato, dal Direttore generale e loro eventuali sostituti.

Al fine di garantire la piena trasparenza dei lavori assembleari va previsto che nei verbali le dichiarazioni dei soci che prendono la parola devono essere riassunte e, a loro richiesta, devono essere riportate integralmente, potendosi riferire anche a scritti e, se del caso, a documenti integrativi e pertinenti all'ordine del giorno; come pure deve essere comunicato al pubblico almeno 15 giorni prima dell'assemblea il notaio segretario che il Presidente propone all'assemblea

### **Osservazione sull'audizione del 19 dicembre 2017 del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco**

Il Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco si è presentato all'audizione in Commissione bicamerale con il peso di essere stato riconfermato nell'alto incarico dal Governo Gentiloni, dopo essere però stato sfiduciato dal Parlamento.

La qualcosa gli è stata ricordata in Commissione soprattutto per smentire le insostenibili difese assunte da lui e dall'alta dirigenza della Banca d'Italia circa la totale assenza di responsabilità della Banca d'Italia nelle tristi e drammatiche vicende bancarie e finanziarie che hanno danneggiato moltitudini di risparmiatori italiani.

Singolare dover constatare che a seguito delle diverse domande espresse dal deputato Carlo Sibilia relative alle molteplici e gravi crisi bancarie – tali da determinare addirittura la costituzione di una Commissione d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, primo precedente dell'epoca repubblicana moderna – il Governatore della Banca d'Italia dia la netta sen-

sazione all'uditorio di voler esentare se stesso e l'alta dirigenza dell'Istituto di vigilanza da ogni genere di responsabilità tecnico-istituzionale.

Si precisa che in data 17 ottobre 2017 la Camera dei deputati ha approvato le mozioni di sfiducia – depositate da tutti i Gruppi parlamentari – alla persona e all'operato del Governatore Ignazio Visco e nonostante ciò il Governo in carica, superando gli indirizzi dei medesimi organi costituzionali, ha disposto il rinnovo dell'incarico di Governatore della Banca d'Italia al medesimo Ignazio Visco. Detta circostanza rappresenterebbe una grave violazione della sovranità parlamentare nonché un pregiudizio per la stabilità del sistema bancario e finanziario nazionale.

Visti tali accadimenti «storici» appare del tutto anacronistico e contraddittorio l'atteggiamento mostrato in Commissione dal medesimo Governatore che di fatto rappresenta una reiterazione della condotta tenuta *ex ante* le disposizioni approvate in Parlamento.

Va rilevato a maggior ragione che la totale assenza di autocritica di se stesso, degli organi e dell'alta dirigenza della Banca d'Italia costituisce, per i sottoscrittori della presente relazione, una grave preoccupazione per la reale tutela del risparmio in conformità ai principi costituzionali.

## PARTE B

### **Ulteriori interventi proposti per il miglioramento del sistema bancario e finanziario**

Il Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle,

premessò

che i numerosi scandali bancari oggetto di indagine della Commissione hanno di fatto influito negativamente sul risparmio degli Italiani da tutelare, sulla stabilità economica e finanziaria del Paese e sulla sicurezza dello Stato,

ritiene necessario

presentare ulteriori proposte operative come frutto delle attività di *auditing* operate dalla medesima Commissione di inchiesta e, nel contempo,

considera irrinunciabile

sottolineare che tali proposte non devono costituire una giustificazione delle gravi responsabilità degli organi politici, delle autorità di vigilanza e dei banchieri così come è emerso nelle fasi di indagine della citata Commissione.

Gli stessi componenti ritengono che l'estrema gravità della situazione in cui versano in Italia il sistema bancario e finanziario, confermata in tutta la sua ampiezza e pervasività nelle audizioni operate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta, pone una necessità inderogabile nel superiore interesse del popolo italiano e per la sicurezza e credibilità dello Stato: quella di definire gli «obiettivi strategici» da perseguire in un processo di radicale riforma dei due sistemi, bancario e finanziario, che debba essere attuata nel più breve tempo possibile.

Tali «obiettivi strategici» vanno individuati nei seguenti interventi che, nel loro complesso, rappresentano valori fondativi e irrinunciabili della Repubblica italiana:

a. piena applicazione della Costituzione della Repubblica, che definisce la funzione sociale della finanza nell'economia e nella comunità nazionale e fissa i compiti inderogabili dello Stato nel tutelare il risparmio e nel garantire il cittadino risparmiatore;

b. recupero della credibilità delle istituzioni democratiche attraverso la riaffermazione della sovranità dello Stato su tutto il sistema monetario e, quindi, sui sistemi bancario e finanziario, in quanto titolare non solo della moneta ma anche garante dei principi costituzionali;

c. ricostituzione, come diretta emanazione della sovranità dello Stato, di specifiche istituzioni di controllo, aventi carattere giuridico pubblico e capitale pubblico, riportando sotto l'esclusivo controllo del Governo nazionale la Banca d'Italia, la Consob e tutte le altre autorità preposte;

d. riaffermazione della funzione sociale della finanza, in particolare attraverso la costituzione di un sistema bancario e finanziario pubblico, nonché attraverso la ricostituzione di un sistema bancario e finanziario di tipo «plurale», ispirato ai principi della cooperazione, mutualità, socialità;

e. rideterminazione dei poteri di controllo dello Stato nei confronti dei soggetti bancari e finanziari operanti sul territorio nazionale, garantendo l'esecutività e l'efficacia dell'esercizio dei poteri sanzionatori nei casi di violazione delle norme.

I sopra indicati «obiettivi strategici» vengono sottoposti all'attenzione e alla considerazione dell'intera Commissione parlamentare di inchiesta e il Gruppo dei componenti proponenti ne chiede l'approvazione.

In tale ottica si articolano delle proposte con riferimento alle seguenti aree:

1. interventi di riforma del sistema bancario e finanziario;
2. interventi intesi alla tutela del cittadino;
3. interventi intesi al miglioramento del sistema bancario e finanziario.

## **1 – Interventi di riforma del sistema bancario e finanziario**

### ***1.1) Riacquisto delle quote della Banca d'Italia da parte del Ministero dell'economia e delle finanze***

La Banca d'Italia venne istituita con la legge 10 agosto 1893, n. 449, e fu il risultato della fusione di quattro banche: la Banca nazionale del Regno d'Italia (già Banca nazionale degli Stati sardi), la Banca nazionale toscana, la Banca toscana di credito per le industrie e il commercio d'Italia e dalla liquidazione della Banca romana.

Nel 1926 la Banca d'Italia ottenne la concessione esclusiva per l'emissione della moneta, escludendo il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia e con la riforma dell'ordinamento bancario, di cui al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, fu dichiarata istituto di diritto pubblico, divenendo l'unico istituto con facoltà di emissione di moneta legale e gestore della politica monetaria nazionale sotto il controllo dello Stato italiano. Nel medesimo periodo il sistema bancario e finanziario fu organizzato in modo gerarchico con distinzione degli istituti di credito, al fine di tutelare i depositi e al fine di garantire la corretta erogazione del credito ad imprese sane e portatrici di utilità sociali.

E con la citata riforma di cui al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, le partecipazioni della Banca d'Italia erano detenute esclusivamente da istituti bancari pubblici.

Con le normative varate nei primi anni Ottanta la Banca d'Italia iniziò a cambiare struttura, trasformandosi in un ibrido senza più una forma e senza più un indirizzo chiaro, come quello che aveva contribuito a ricostruire l'Italia nel dopoguerra.

In effetti la Banca d'Italia ha potuto disporre della sovranità della politica monetaria dello Stato italiano fino al 1981 quando, con il cosiddetto «divorzio tra Tesoro (Ministro Andreotta) e Banca d'Italia (Governatore Ciampi)», subì una radicale modifica non potendo più acquisire in aste primarie i titoli che il «Tesoro» non riusciva a collocare sul mercato; e con la successiva legge 26 novembre 1993, n. 483, e il decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 43 – che sancì l'appartenenza al Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) – il cosiddetto «divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia» è stato consolidato sul piano legislativo.

Con le «selvagge privatizzazioni e concentrazioni» del sistema bancario avvenute negli anni Novanta, i partecipanti al capitale sociale della Banca d'Italia sono diventati soggetti privati. Si può quindi affermare che attualmente essa sia privata e sia gestita dalle banche private sottoposte alla sua vigilanza, anche se formalmente continua ad essere un istituto di diritto pubblico, come prescrivono la legge e il suo Statuto.

La riforma disposta dall'articolo 19 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, avrebbe dovuto attribuire nuovamente allo Stato la titolarità del capitale della Banca d'Italia. In realtà, il previsto regolamento attuativo, preposto a ridefinire l'assetto proprietario e le modalità di trasferimento delle quote di partecipazione al capitale della Banca, non è mai stato adottato.

Ancora oggi la normativa qualifica la Banca d'Italia come «istituto di diritto pubblico», anche se la compagine societaria risulta essere per oltre il 94 per cento privata. L'aumento del capitale sociale della Banca d'Italia, disposto con il decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5, ha incrementato il valore delle quote da 156.000 euro a 7.500.000.000 euro. Tale aumento di capitale sociale è stato effettuato mediante l'utilizzo delle riserve statutarie dell'istituto di diritto pubblico Banca d'Italia.

In realtà, gli unici diritti patrimoniali che spettano effettivamente ai partecipanti al capitale della Banca, in coerenza con le disposizioni normative di settore, sono – oltre alla proprietà delle quote del capitale sociale – i dividendi annuali assegnati sugli utili netti. Per tale motivo l'aumento del capitale sociale mediante l'utilizzo delle riserve statutarie, realizzate con l'esercizio di una funzione pubblica e non privata, risulterebbe «improprio».

Grazie alla pubblicazione del *working paper* «*Governing the governors: A clinical study of central banks*» di Lars Frisell, Kasper Roszbach e Giancarlo Spagnolo, pubblicato come n. 221 della «*Sveriges Riksbank Working Paper Series*», prodotto dalla Banca centrale di Svezia, si apprende che il 70 per cento delle banche centrali operanti nel mondo è in-

teramente di proprietà pubblica e che solo per il 6 per cento delle banche centrali si riscontra un assetto proprietario nel quale lo Stato detiene meno del 50 per cento del capitale sociale.

Così come rilevato dall'economista Alfred Marshall l'importante funzione «regolatoria» attribuita alle banche centrali risulta essere più efficace quando la proprietà è in mano pubblica in quanto la proprietà privata potrebbe entrare in conflitto con il ruolo di regolatore del mercato privato e ciò è particolarmente evidente ogni qualvolta la Banca centrale si trovi a dover esplicare il compito di far rispettare la concorrenza tra le banche che a loro volta risultano essere congiuntamente proprietarie di «essa stessa».

Sulla base di tali valutazioni ed in particolar modo al fine di evitare ogni possibile ingerenza e conflitto di interessi – e conseguentemente un eventuale deficit di vigilanza – tra soggetti vigilati partecipanti al capitale sociale e organo di vigilanza, è più che mai opportuno procedere alla nazionalizzazione della Banca d'Italia.

Al riguardo sussistono pubblicazioni e studi accademici sul controllo pubblico statale delle rispettive banche centrali esercitato da molteplici Stati nel mondo, tra cui Austria, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Malta, Regno Unito, Stati Uniti, Svizzera.

In ultimo può tornare utile conoscere l'attuale composizione del capitale sociale della Banca d'Italia, come analizzata anche dal gruppo dei soci risparmiatori dell'ex Banca mediterranea (costretto a confluire in Unicredit)<sup>62</sup> sulla base dei dati ufficiali diramati dalla Banca d'Italia e tuttora aggiornati al 18 febbraio 2017.

Esso è composto da 300.000 quote, la cui maggioranza di 151.432 risulta essere unitariamente detenuta dalle banche private «Partecipanti» Intesa, Unicredit, Carisbo, Carige, BNL, MPS, Banco BPM, alle quali vanno aggiunte le quote possedute da altre banche private:

- Banca nazionale del lavoro spa (controllata dal gruppo bancario francese BNP Paribas, 8.500 quote);
- Crédit Agricole Cariparma spa (controllata dal gruppo bancario francese Crédit Agricole, 6.094 quote);
- Cassa di risparmio di Biella e Vercelli spa (5.999 quote);
- Cassa di risparmio di Firenze spa (5.656 quote);
- Cassa di risparmio del Veneto spa (3.610 quote);
- Cassa di risparmio di Asti spa (3.001 quote).

Ulteriori quote di capitale sociale di Banca d'Italia sono in capo ai soggetti:

---

<sup>62</sup> Cfr. Allegato «G» del verbale assemblea degli azionisti Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano curato dal segretario-notaio Carlo Marchetti, in particolare le pagine 8-10 (incluse le note in calce 12-13-14 e l'annesso documento 2) dell'intervento scritto di Elman Rosania, rappresentante del gruppo dei soci risparmiatori dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (in Unicredit).

- Generali Italia spa (14.505 quote);
- INPS e INAIL (9.000 quote ciascuna);
- Casse nazionali di previdenza di avvocati, ingegneri, architetti e medici (9.000 quote ciascuna);
- Ente nazionale di previdenza impiegati in agricoltura (6.460 quote);
- Fondazione Cariplo (6.000 quote);
- UnipolSai Assicurazioni spa (6.000 quote);
- Cassa di sovvenzioni e risparmio fra il personale della Banca d'Italia (SCPARG) (4.949 quote);
- Fondo pensione personale Unicredit (4.000 quote);
- Cassa nazionale previdenza e assistenza dottori commercialisti (CNPADC) (3.000 quote);
- Compagnia di San Paolo (3.000 quote);
- Fondo pensione a contribuzione definita gruppo Intesa Sanpaolo (2.840 quote);
- Nuova Banca delle Marche spa (2.459 quote);
- Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i consulenti del lavoro (2.000 quote).

Il capitale sociale della Banca d'Italia risulta così detenuto nella quasi totalità da soggetti privati sottoposti al suo controllo, per la qualcosa – come già rilevato – si genera l'ovvia confusione tra i ruoli del controllante e del controllato e il patente conflitto di interessi dei soggetti privati («Partecipanti») nell'attività della Banca d'Italia che si esplicita soprattutto nella scelta dei componenti dell'importante organo del Consiglio superiore.

A considerare poi la detenzione della maggioranza del capitale sociale di Banca d'Italia da parte di sette banche (Intesa, Unicredit, Carisbo, Carige, BNL, MPS, Banco BPM) e, tra queste, a considerare il prevalente possesso in capo a due sole banche (Intesa e Unicredit), il conflitto di interessi si amplia nei confronti degli altri istituti di credito (concorrenti) vigilati; senza trascurare i temi della retribuzione e delle indennità degli esponenti di vertice, rimessi, seppur in modo indiretto per il tramite del Consiglio di sorveglianza, sempre alle banche private partecipanti al capitale sociale della Banca d'Italia.

Tali conflitti di interessi vanno eliminati al più presto, modificando l'attuale normativa con la ri-assegnazione dell'intero capitale sociale allo Stato italiano, anche perché un vero Stato democratico deve essere direttamente o indirettamente proprietario delle quote della propria banca centrale, soprattutto se qualificata ente pubblico con importanti e delicate funzioni in materia di tutela dell'interesse economico nazionale.

### ***1.2) Separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari***

Al fine di tutelare le attività finanziarie di raccolta del risparmio pubblico e di esercizio del credito verso l'economia reale e differenziandole dalle attività di investimento e di speculazione sui mercati finanziari nazionali e internazionali, nonché al fine di evitare la sottoscrizione di stru-

menti finanziari altamente rischiosi da parte di piccoli risparmiatori sarebbe opportuno modificare il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, reintroducendo la separazione delle attività bancarie commerciali da quelle speculative.

**1.3) Istituzione della Commissione di vigilanza e dell'Autorità per le politiche macroprudenziali, ai sensi della raccomandazione del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) del 22 dicembre 2011**

Al fine di migliorare l'interazione delle autorità di vigilanza nonché l'esercizio delle relative competenze si reputano necessarie modifiche sostanziali che da un lato consentano alle medesime autorità di vigilanza di comunicare reciprocamente in modo chiaro e privo di vincoli di carattere formale (abolendo eventualmente anche il segreto d'ufficio) e dall'altro garantiscano al legislatore di valutare progressivamente l'adeguatezza della normativa nazionale rispetto alle esigenze delle autorità di vigilanza.

Per quanto concerne il primo aspetto si evidenzia che la raccomandazione del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) del 22 dicembre 2011 – relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali – ha invitato gli Stati membri a designare nella legislazione nazionale un'autorità cui affidare la conduzione delle politiche macroprudenziali.

Il connesso *iter* legislativo per implementare nell'ordinamento giuridico italiano le disposizioni della raccomandazione è stato avviato ma non è giunto a conclusione.

Tra le due alternative perseguibili che si sostanziano nella designazione di un'istituzione unica ovvero nella costituzione di un comitato composto dalle autorità di vigilanza la cui azione abbia un impatto concreto sulla stabilità finanziaria, tenuto conto della ripartizione di competenze tra le autorità di vigilanza italiane e dell'assenza di una esaustiva comunicazione istituzionale normativamente prevista tra le medesime autorità, sembrerebbe più opportuna la seconda soluzione.

Il comitato potrebbe essere presieduto dalla Banca d'Italia e potrebbe coinvolgere oltre alla Consob anche l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) e, in qualità di osservatori, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Il comitato avrebbe così il ruolo principe di verificare l'andamento e i rischi della stabilità del sistema finanziario italiano.

Per quanto concerne la necessità di consentire al legislatore di valutare progressivamente l'adeguatezza della normativa nazionale rispetto alle esigenze delle autorità di vigilanza sarebbe opportuno, nella cornice regolamentare del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, valutare l'istituzione di una Commissione parlamentare *ad hoc* alla quale le singole autorità di vigilanza – ovvero in loro sostituzione il comitato di vigilanza macroprudenziale – possano relazionare l'andamento dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Tale sinergia garantirebbe una continua verifica dell'adeguatezza della normativa nazionale rispetto alle esigenze delle autorità di vigilanza e della stabilità del sistema finanziario italiano nonché l'immediata predisposizione degli opportuni rimedi nell'ambito delle prerogative del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Anche in sede europea si assiste alla necessità di porre in essere una maggiore sinergia tra le autorità di vigilanza del sistema bancario e finanziario e tra le stesse e la Commissione europea ed il Parlamento europeo ovvero sia gli organi del potere «legislativo».

#### ***1.4) Intervento diretto del Ministero dell'economia e delle finanze nella gestione delle crisi del sistema bancario***

Nella gestione della crisi di Veneto Banca e Banca popolare di Vicenza la Repubblica ha utilizzato circa 5 miliardi di euro per consentire ad una banca privata di acquisire le due banche venete e di risolvere il relativo stato di crisi.

L'utilizzo di tali risorse erariali è stato qualificato compatibile con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Lo Stato non è potuto intervenire direttamente per l'assenza di una specifica normativa di riferimento: qualora fosse intervenuto direttamente avrebbe non solo risolto la crisi delle banche coinvolte, ma avrebbe anche recuperato le risorse stanziare con una proficua gestione dei *non performing loans* ovvero a seguito di una eventuale cessione delle banche risanate.

Al fine di superare il *vulnus* normativo e di garantire un proficuo utilizzo delle risorse pubbliche nella gestione delle crisi bancarie sarebbe opportuno modificare il decreto legislativo n. 180 del 2015 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, prevedendo la possibilità per lo Stato di intervenire direttamente nella risoluzione delle crisi bancarie (mediante la nazionalizzazione) e di gestire i *non performing loans* «*in house*» senza una svalutazione e cessione in blocco ai *vulture funds*.

#### ***1.5) Istituzione di una procura speciale e di pubblici ministeri specializzati in materia bancaria e finanziaria***

Al fine di attribuire ai risparmiatori maggiori strumenti giuridici preposti alla riduzione degli ostacoli economici e procedurali che si contrappongono tra il cittadino e l'esercizio del proprio diritto alla giustizia e al fine di garantire la piena e celere tutela del risparmio da frodi o «*mala gestio*» degli istituti di credito è opportuno istituire nell'ambito dell'ordinamento giudiziario una procura speciale con competenza esclusiva in materia bancaria e finanziaria.

In tal senso va valutata altresì l'utilità ed efficacia del varo di un codice di procedura o di una nuova normativa *ad hoc*.

Vanno comunque istituite le figure dei pubblici ministeri specializzati nella materia bancaria e finanziaria che devono tenere aggiornamenti professionali. Tali figure dovranno svolgere le proprie competenze anche tra-

mite l'ausilio di esperti attinti soprattutto tra le forze di pubblica sicurezza e della polizia.

La funzione di tali magistrati specializzati deve essere finalizzata nel concreto alla tutela (quotidiana) del risparmio degli italiani, quale bene garantito dall'articolo 47 della Costituzione, ma anche alla tutela della sicurezza nazionale e del popolo italiano, bene primario dello Stato e della intera comunità italiana.

In tal senso assumono seria rilevanza le informative contenute nella articolata «Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza» per l'anno 2016<sup>63</sup> inviata il 27 febbraio 2017 al Parlamento e poi diramata al pubblico dal cosiddetto «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica» costituito dal complesso di organi e autorità istituzionali – incluso il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR – composto da: Presidente del Consiglio, autorità delegata, Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno, della difesa, della giustizia, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico) – che hanno il compito di assicurare le attività di informazione per la sicurezza, allo scopo di salvaguardare la Repubblica da ogni pericolo e minaccia proveniente sia dall'interno sia dall'esterno del Paese.

A pagina 57 della citata relazione, nell'ambito del capitolo «La tutela del sistema Paese», paragrafo «Interesse nazionale e assetti strategici (*golden power*)», si legge che nell'anno 2016 «l'attività di *intelligence* di tutela della solidità dei mercati del credito e finanziario si è espletata lungo due direttrici: anzitutto si è guardato alle dinamiche tecniche in materia di mercati finanziari internazionali, approfondendo temi afferenti al settore del *fintech* (raccolta di capitali dal pubblico dei risparmiatori, valute digitali quali ad esempio il *bitcoin*, sistemi di valutazione del rischio del credito ecc.), alla disintermediazione bancaria, al *crowdfunding* ed alla *Distributed Ledger Technology (DLT)*, cercando di identificare ed anticipare eventuali fattori di rischio per il sistema finanziario nazionale».

E nella relazione si continua a leggere che nel 2016:

«... si è mantenuta alta l'attenzione per le strategie adottate da grandi fondi di investimento o da istituzioni finanziarie estere al fine di individuare comportamenti lesivi degli interessi nazionali ed eventuali minacce alla stabilità sistemica. A tal riguardo, l'attenzione informativa si è concentrata sia sulle eventuali ingerenze passibili di interferire nel corretto funzionamento del mercato creditizio nazionale che sulle violazioni da parte dei fondi di investimento delle norme a tutela dei risparmiatori. Sullo sfondo, le sensibili dinamiche del sistema creditizio correlate alla gestione dei crediti deteriorati (cd. *Non Performing Loan* – NPL) e all'eventualità di operazioni di ricapitalizzazione di istituti nazionali, indotte dalla necessità di ottemperare ai parametri prudenziali europei fissati a livello centrale».

---

<sup>63</sup> La «Relazione sulla politica della informazione per la sicurezza» per l'anno 2016 è stata illustrata in Parlamento il 7 marzo 2017 ed è consultabile anche in versione pdf sul web (<https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/relazione-annuale/relazione-al-parlamento-2016.html>).

È di tutta evidenza che detti contenuti della relazione destano estrema preoccupazione e non potranno non essere tenuti nella massima considerazione da tutti i livelli istituzionali del Paese, inclusa la Magistratura e in primo luogo dai loro vertici.

La stessa relazione è stata attenzionata in alcune assemblee degli azionisti di importanti banche italiane e tra l'altro negli interventi svolti dagli incaricati del gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), nell'assemblea dei soci possessori di azioni di risparmio Unicredit, tenuta il 29 maggio 2017 a Milano<sup>64</sup> e nell'assemblea degli azionisti di Mediobanca, tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano<sup>65</sup>.

#### ***1.6) Riconoscimento ai risparmiatori del potere di proporre l'azione collettiva in materia bancaria e finanziaria (class action)***

Al fine di attribuire ai risparmiatori maggiori strumenti giuridici preposti ad una riduzione degli ostacoli economici e procedurali che si contrappongono tra il cittadino e l'esercizio del proprio diritto alla giustizia e garantisti di una piena e celere tutela del risparmio da frodi o «*mala gestio*» degli istituti di credito sarebbe opportuno istituire, nell'ambito di una modifica del codice di procedura civile, una precisa disciplina in materia di *class action* che fornisca chiare ed accessibili modalità procedurali ai cittadini che vogliano unirsi in un gruppo omogeneo nei confronti di una banca che li abbia danneggiati.

#### ***1.7) Abolizione del segreto d'ufficio e piena applicazione della giurisdizione penale***

Al fine di evitare l'assenza di una proficua collaborazione tra le autorità di vigilanza del sistema bancario e finanziario italiano, e conseguentemente di un possibile *deficit* di vigilanza, sarebbe opportuno:

- abolire il segreto di ufficio tra le autorità di vigilanza;
- abolire il segreto di ufficio tra le autorità di vigilanza e la pubblica amministrazione, gli enti pubblici e gli organi giurisdizionali;
- disporre per i dipendenti delle autorità di vigilanza, *in primis* di Banca d'Italia, l'obbligo di riferire senza indugio all'autorità giudiziaria tutte le irregolarità constatate, di qualsiasi entità e natura ed entità.

---

<sup>64</sup> Cfr. verbale-atto nn.13939/7361 notaio Carlo Marchetti dell'assemblea di Unicredit del 29 maggio 2017 relativo all'intervento di Christoph Pizzini svolto per il gruppo dei soci risparmiatori dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) e la connessa documentazione raccolta nell'allegato «D» comprendente la pubblicazione integrale della «Relazione sulla politica della informazione per la sicurezza» per l'anno 2016.

<sup>65</sup> Cfr. Allegato «F» del verbale dell'assemblea degli azionisti di Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano curato dal segretario-notaio Carlo Marchetti, comprendente l'intervento (scritto) di Giuseppe Pinto svolto per il gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a Confluire in Unicredit) e il connesso documento 6 comprendente la pubblicazione di uno ampio stralcio della «Relazione sulla politica della informazione per la sicurezza» per l'anno 2016.

Alla luce di quanto evidenziato ed al fine di evitare ogni possibile commistione e conflitto di interessi tra le autorità di vigilanza ed i soggetti vigilati si reputa altresì opportuno subordinare l'operatività delle autorità di vigilanza al «sindacato giurisdizionale».

### **1.8) Riacquisto delle quote della Borsa italiana**

Al pari della Banca d'Italia va portata sotto l'effettivo controllo dello Stato la Borsa italiana, il cui capitale è oggi in mano agli inglesi di London Stock Exchange group, mentre esso deve essere (ritornare) interamente pubblico, perché nella funzione svolta dalla Borsa italiana si individua anche l'«identità della sovranità» statale.

In effetti qualsiasi organismo di borsa è un'importante autorità attraverso la quale possono attivarsi negoziazioni finanziarie di ogni tipo e nei tempi moderni attraverso le attività di borsa si è arrivati a mettere addirittura in crisi intere economie nazionali e Stati sovrani.

Il ruolo svolto dalla Borsa italiana è assai importante e delicato in ambito di salvaguardia del risparmio (articolo 47 della Costituzione), per cui la sua attività non può essere gestita da soggetti privati, per definizione soggetti dediti al lucro e non alla tutela degli interessi collettivi.

Il controllo pubblico di Borsa italiana rappresenta altresì una garanzia contro illeciti tentativi di speculazione verificatesi negli ultimi anni in diversi ambiti borsistici, su cui non mancano riscontri stampa rappresentati dal gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) tra l'altro all'assemblea degli azionisti di Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2014 a Milano<sup>66</sup> e all'assemblea dei soci di Ubi Banca del 25 aprile 2015 a Bergamo<sup>67</sup>.

E lo stesso controllo pubblico rappresenterebbe una garanzia anche in casi di gravi anomalie informative come accaduto per il titolo di Unicredit riferito alla quotazione di chiusura delle negoziazioni di Borsa nella giornata del 14 dicembre 2011 a 0,701 euro rispetto alle informative fornite successivamente da Borsa italiana in 0,4617 euro (pari a 4,617 euro post accorpamento di 10 azioni Unicredit varato il 15 dicembre 2011) e rilevate nelle date del 16 giugno 2012, del 3 agosto 2013 e del 15 agosto 2015 dal gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex controllata Banca mediterranea (confluito nel 2007 in Unicredit)<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Cfr. verbale assemblea degli azionisti Mediobanca del 28 ottobre 2014 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano) posto sul sito web societario, nella parte relativa all'intervento di Elman Rosania, rappresentante del gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), riportato nell'allegato unico posto sul sito web societario con la connessa documentazione da pagina 537 e ss. file a video (specie pagine 555-556 e 559-560).

<sup>67</sup> Cfr. verbale assemblea dei soci Ubi Banca tenuta il 25 aprile 2015, l'intervento del gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) svolto da Anna Rosania e il connesso allegato «I» (atto nn.99882/33946 notaio G.B. Calini notaio in Brescia).

<sup>68</sup> Cfr. documenti 7/8/9/10 dell'Allegato «B» del verbale dell'assemblea degli azionisti di Mediobanca del 28 ottobre 2015 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano), relativo all'intervento (scritto) di Elman Rosania, rappresentante del gruppo dei soci

### ***1.9) Divieto di acquisto di contratti derivati per lo Stato e per gli enti pubblici***

Sarebbe infine opportuno varare una normativa che vieti la stipula di contratti derivati da parte degli enti pubblici. Per lo Stato, in alternativa al divieto totale di sottoscrizione degli strumenti finanziari derivati – sul quale è opportuno aprire un dibattito politico-economico – si propone un potenziamento degli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze relativi al debito pubblico ed ai connessi rischi.

## **2 – Interventi intesi alla tutela del cittadino**

### ***2.1) Istituzione di un Fondo per il misselling***

I danni ingiusti ricevuti dai risparmiatori delle banche oggetto di indagine della Commissione sono connessi alla violazione – da parte dei dipendenti e degli esponenti degli organi di amministrazione e controllo delle medesime banche – degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione ed al collocamento degli strumenti finanziari.

Per tale motivo sarebbe opportuno istituire presso le preposte autorità di vigilanza un fondo *ad hoc* che risarcisca in modo pieno e senza alcun genere di limitazione o condizione il danno ingiusto ricevuto.

### ***2.2) Interventi di attuazione della trasparenza bancaria e del diritto all'informativa e del dovere della piena pubblicità degli atti societari, inclusi quelli assembleari***

La trasparenza bancaria si attua non solo attraverso il controllo canonico esercitato dalle autorità di vigilanza, ma anche attraverso la garanzia al pubblico dell'informativa societaria più esaustiva, ampia e completa.

In tal senso vanno imposti nuovi obblighi alle banche, consistenti nella redazione di prospetti periodici sintetici della gestione, tra cui:

– prospetti sintetici delle risultanze gestionali nel precedente sessennio della banca, come il prospetto redatto dal gruppo dei soci risparmiatori dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) per il sessennio di gestione 2008-2013 del gruppo Unicredit che ha evidenziato tra l'altro la vanificazione della stratosferica somma di

---

risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), e alla connessa documentazione.

Cfr. altresì altresì l'articolo pubblicato il 13 aprile 2016 alle pagine 7-8 il 13 dal settimanale Controsenso Basilicata in merito al 4° rapporto informativo sulla posizione in Unicredit del gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit).

100,5 miliardi di euro nei sei anni di gestione 2008-2013 <sup>69</sup>;

– prospetti mensili di quotazione giornaliera del titolo azionario ed eventuale diritto di acquisto di nuove azioni di aumento di capitale sociale, contenente tra l'altro i prezzi di chiusura-minimi-medi-massimi, il numero dei contratti e il controvalore delle negoziazioni di borsa, come il prospetto redatto per il titolo Unicredit dal gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit)<sup>70</sup>, che per il mese di gennaio 2012 riporta anche i dati delle quotazioni del «diritto di opzione» per l'acquisto di due azioni Unicredit di nuova emissione con la colossale oscillazione fino al 600 per cento tra minimo (euro 0,431 del 9 gennaio 2012) e massimo (euro 2,934 del 19 gennaio 2012) e questa mega oscillazione, se rapportata al rendimento dell'interesse annuo, in soli

---

<sup>69</sup> Cfr. verbale assemblea degli azionisti Mediobanca del 28 ottobre 2014 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano) posto sul sito web societario, nella parte relativa all'intervento di Elman Rosania, rappresentante del gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), riportato nell'allegato unico posto sul sito web societario con la connessa documentazione da pagina 537 e ss. file a video (specie pagine 555-556 e 559-560).

Cfr. verbale assemblea degli azionisti Mediobanca del 28 ottobre 2014 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano), nella parte relativa all'intervento di Elman Rosania, rappresentante del gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), riportato nell'allegato unico posto sul sito web societario con la connessa documentazione da pagina 537 e ss. file a video (specie pagine 545-546).

In merito alla proposta di redazione dello schema-prospetto del sessennio di gestione bancaria cfr. altresì:

– verbale assemblea dei soci Ubi Banca tenuta il 25 aprile 2015 a Bergamo, l'intervento di Maristella Panetta con allegato «H» (atto nn.99882/33946 notaio G.B. Calini notaio in Brescia);

– verbale assemblea speciale degli azionisti di risparmio Unicredit tenuta il 6 giugno 2014 a Milano, l'intervento di Elman Rosania con allegato «B» (atto nn. 11029/5680 C. Marchetti notaio in Milano);

– verbale assemblea degli azionisti Intesasanpaolo tenuta l'8 maggio 2014 a Torino, l'intervento di Elman Rosania con allegato «G» (atto E. Morone notaio in Torino);

– verbale assemblea degli azionisti Credem tenuta il 30 aprile 2014 a Reggio Emilia, l'intervento di Elman Rosania con allegato «D» (atto nn. 37757/11636 G.M. Bertacchini notaio in Reggio Emilia)

– verbale assemblea degli azionisti MPS tenuta il 29 aprile 2014 a Siena, l'intervento di E. Rosania con allegato «I» (atto nn. 33184/15725 M. Zanchi notaio in Siena).

<sup>70</sup> Cfr. verbale assemblea degli azionisti Mediobanca del 28 ottobre 2014 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano), nella parte relativa all'intervento di Elman Rosania, rappresentante del gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), riportato nell'allegato unico posto sul sito web societario con la connessa documentazione, da pagina 537 e ss. file a video (soprattutto le pagine 551-554 e 557).

In merito alla proposta di redazione del prospetto dei dati giornalieri del titolo bancario cfr. altresì:

– verbale assemblea degli azionisti Intesasanpaolo tenuta il 27 aprile 2015 a Torino, l'intervento di Elman Rosania con allegato «H» (atto E. Morone notaio in Torino);

– verbale assemblea dei soci Ubi Banca tenuta il 25 aprile 2015 a Bergamo, l'intervento di Maristella Panetta con allegato «H» (atto nn. 99882/33946 notaio G.B. Calini notaio in Brescia);

– verbale assemblea degli azionisti Monte dei Paschi di Siena tenuta il 28 dicembre 2013 a Siena, l'intervento di Elman Rosania con allegato «I» (atto nn. 32939/15575 M. Zanchi notaio in Siena).

12 giorni realizza lo stratosferico «tasso di interesse/rendimento di periodo» del 18.249,00 per cento (percentuale circa 1.000 volte il tasso usura) ed evidenzia la formazione di prezzi di mercato che si discostano dal vero valore delle azioni, comportando grossi squilibri e grande volatilità a vantaggio di pochi speculatori<sup>71</sup>.

### **2.3) *Interventi di sostegno alla partecipazione assembleare***

L'effettivo coinvolgimento della base societaria impone la modifica della normativa in materia di partecipazione assembleare, riguardante non solo le modalità di rilascio dei biglietti assembleari, ma anche il controllo delle procedure assembleari (titolando le autorità di vigilanza) per le deleghe e quanto attinente alla partecipazione ai dibattiti assembleari, alla redazione dei verbali assembleari e a tutto quanto altro relativo al contesto assembleare, incluso il sostegno al piccolo azionista risparmiatore partecipante alle assemblee.

In tale ottica può prevedersi che il socio di nazionalità italiana residente in Italia ad almeno trecento chilometri di distanza dalla sede assembleare, che dimostri di avere presenziato personalmente a due assemblee consecutive della stessa società e di pregressa società fusa, abbia diritto di avere dalla società il rimborso delle spese di viaggio sostenute in territorio italiano secondo i criteri fissati per i dipendenti pubblici. Il rimborso dovrà spettare al socio dalla terza partecipazione assembleare in poi e, se la distanza della sede assembleare dalla sua residenza supera i seicento chilometri, andrà aggiunta la spesa di un pernottamento in categoria alberghiera intermedia.

Può anche prevedersi che la società metta a disposizione degli aventi diritto al voto iscritti a parlare spazi attrezzati nell'assemblea, anche attigui alla sala principale dei lavori assembleari, dove essi possono ricevere assistenza e supporto dal personale organizzativo della società e dove possono utilizzare sia postazioni informatiche idonee a stampare testi sia strumentazione informatica propria, venendo muniti dalla società – a richiesta – di appositi ricevitori con auricolare, pena l'applicazione in solido della sanzione da un milione a due milioni di euro a carico dei vertici societari costituiti dal presidente del Consiglio di amministrazione, dal presidente del Consiglio di sorveglianza, dal presidente del Consiglio di gestione, dall'amministratore delegato, dal consigliere delegato, dal direttore generale e loro eventuali sostituti.

---

<sup>71</sup> Cfr. resoconto parlamentare dell'intervento del deputato Carlo Sibilìa svolto il 28 gennaio 2014 alla Camera dei deputati.

Cfr. altresì l'articolo «Speculazione bancaria in Borsa senza precedenti» pubblicato il 14 giugno 2014 dal settimanale Controsenso Basilicata con l'intervista a Michele De Bonis, esponente del gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit).

### 3 – Interventi intesi al miglioramento del sistema bancario e finanziario

#### 3.1) *Esclusione degli istituti di credito speciale dal perimetro di applicazione della direttiva CRD IV e dal regolamento IFRS9*

L'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante la disciplina su «Accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento» (cosiddetta direttiva CRD IV) stabilisce i casi di esenzione dal rispetto della direttiva medesima.

La maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea – tra cui Germania, Irlanda, UK, Paesi Bassi, ivi compresi Stati membri di recente adesione come Estonia, Lituania e Lettonia – hanno chiesto deroghe all'applicazione della direttiva per specifici istituti di credito.

Tali deroghe hanno consentito agli Stati membri di escludere l'applicazione dei nuovi e rigidissimi requisiti di vigilanza prudenziale per specifiche banche ed istituti di credito dedicati al finanziamento di un determinato settore dell'economia o caratterizzati da una specifica struttura giuridica (come ad esempio gli istituti di credito cooperativo).

Gli istituti di credito oggetto di deroga sono soggetti alle disposizioni prudenziali previste nelle rispettive normative di vigilanza nazionale e sono soggetti alla vigilanza prudenziale condotta dalle autorità di vigilanza nazionali.

Discorso simile per il regolamento (UE) 2016/2067 della Commissione, del 22 novembre 2016 (cosiddetto regolamento IFRS9), recante principi contabili per una nuova rappresentazione nel bilancio delle banche delle attività e delle passività finanziarie. In Germania il citato regolamento si applica obbligatoriamente ai soli bilanci consolidati delle «*sparkasse*» e delle «*landesbank*» i cui titoli siano ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato, mentre per le «*sparkasse*» e le «*landesbank*» non quotate è prevista la facoltà (ma non l'obbligo) di predisporre i bilanci consolidati in conformità con i principi IAS/IFRS; non è invece prevista l'applicazione dei principi IAS/IFRS ai bilanci individuali delle «*sparkasse*» e delle «*landesbank*», a prescindere dalla quotazione dei relativi titoli.

Il combinato disposto delle deroghe ottenute dai suddetti Stati membri da un lato ha agevolato il finanziamento della propria economia e dall'altro ha ridotto il rischio sistemico del comparto bancario garantendo una maggiore stabilità del proprio sistema economico.

Sarebbe quindi opportuno effettuare un'analisi di diritto comparato e verificare nel sistema giuridico italiano se sia opportuno escludere dall'applicazione della direttiva CRD IV e dal regolamento IFRS9 specifici istituti di credito con particolare riguardo – come in Germania – per le banche popolari e di credito cooperativo prive di titoli ammessi alla negoziazione in mercati regolamentati e per i bilanci individuali di banche popolari e di credito cooperativo.

Al fine di constatare in termini analitici la portata di tali deroghe nelle economie dei citati Stati membri sarebbe altresì opportuno verificare

la solvibilità delle banche popolari oggetto di indagine della Commissione a seguito di una ideale deroga ai principi sanciti dalla direttiva CRD IV e dal regolamento IFRS9.

Attribuire nuovamente una centralità agli istituti di credito italiani, valorizzando le specificità degli stessi, nell'ambito del sistema bancario e finanziario nazionale eviterebbe – così come rilevato nella relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza del 2016 – che gli istituti di credito «esteri» aventi sede legale in Italia possano drenare quote significative del risparmio italiano al di fuori dei confini nazionali con tutte le relative conseguenze su piano finanziario.

### **3.2) *Obbligo di trasparenza nei rapporti istituzionali delle autorità di vigilanza***

Al fine di garantire una piena trasparenza nell'esercizio delle proprie prerogative da parte delle autorità di vigilanza – in linea con quanto previsto per la Banca centrale europea – sarebbe opportuno rendere pubblico ogni genere di incontro o relazione istituzionale da parte delle autorità di vigilanza con i soggetti vigilati e non.

### **3.3) *Interventi nella contabilità delle banche nelle crisi economiche***

A seguito delle recenti crisi economiche e finanziarie va valutato l'apporto di aggiornamenti all'attuale normativa bancaria, considerando taluni dibattiti di settore avvenuti dal 2014 in diversi ambiti istituzionali (Parlamenti, banche centrali) e in ambito della comunità economico-scientifica.

In tal senso va, tra l'altro, approfondita la concreta applicabilità dello strumento contabile *Debt Equity Swap* (DES).

Il DES è comunemente noto ed è applicato per il risanamento di imprese affette da temporanei problemi di liquidità e, come ha spiegato il professore di economia Franz Hörmann dell'Università di Vienna in occasione dell'assemblea degli azionisti della Deutsche Bank tenuta il 19 maggio 2016 a Francoforte, il DES può essere adottato anche in ambito bancario per ripristinare la situazione finanziaria degli istituti di credito in crisi.

Per comprendere a fondo l'utilità e il valore del DES occorre mettere in risalto un concetto sulla moneta in generale.

Tanti documenti ufficiali e studi di autorevoli ricercatori in ambito economico-finanziario oggi confermano il fenomeno della cosiddetta «moneta scritturale». Questa moneta non è creata dal Sistema europeo di banche centrali (SEBC), ma, dalle banche private attraverso una mera operazione contabile (in tedesco: «*Buchgeld*»; traduzione letterale: «moneta contabile»).

Per di più, la maggior parte della moneta in circolazione è propriamente moneta scritturale.

In merito la Banca federale tedesca (*Deutsche Bundesbank*) sostiene: «... la concessione creditizia delle banche commerciali in favore di non-

banche costituisce in termini quantitativi la maggior operazione per la creazione monetaria ...»<sup>72</sup>.

Per citare soltanto alcuni autorevoli soggetti ed autorità, giungono alle stesse conclusioni la Banca centrale d'Inghilterra (*Bank of England*)<sup>73</sup>, la società di revisione *KPMG*<sup>74</sup>, gli esperimenti pratici e gli studi del professore Richard Werner dell'Università di Southampton (Inghilterra)<sup>75</sup>.

Pertanto, se la generazione di questa moneta scritturale da parte delle banche private si basa su un'operazione meramente contabile, allora si può adottare uno strumento, altrettanto contabile, quale il DES, per risanare una banca in crisi.

Esso, infatti, neutralizza gli effetti della creazione monetaria scritturale delle banche private attraverso una semplice riqualificazione contabile dello Stato patrimoniale passivo.

L'ammontare dei crediti sofferenti della banca è convertito in capitale proprio ed è attribuito allo Stato, che *pro quota* entra nel capitale proprio della banca.

Quindi, come un creditore entra a far parte della compagine sociale di una società debitrice inadempiente, il DES nazionalizza il capitale proprio bancario per la quota dei debiti sofferenti.

Quest'operazione però non comporta alcun effetto negativo per gli *stakeholders* interessati dalla crisi bancaria (amministratori, revisori, soci, soci-risparmiatori, Stato, contribuenti fiscali, eccetera) e aumenta il patrimonio netto e, coerentemente, la solidità della banca.

Se il DES fosse prescritto per legge e adottato per il risanamento dalle banche private italiane sovra-indebitate, potrebbe ripristinare la stabilità finanziaria di queste banche senza che fosse necessario l'esborso di un euro alcuno da parte dello Stato e, coerentemente, da parte del contribuente fiscale.

### 3.4) Nuova gestione dei «non performing loans»

Sarebbe altresì opportuno predisporre anche una gestione alternativa delle sofferenze. Si tratta sicuramente di una misura *una tantum* giustificata dall'allarmante situazione in cui una doppia recessione in pochi anni ha precipitato l'economia nazionale.

<sup>72</sup> Deutsche Bundesbank – Monatsbericht April 2017, 69. Jahrgang, Nr. 4, S.15-36; [https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2017/2017%204%20monatsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2017/2017%204%20monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>73</sup> Bank of England – Quarterly Bulletin 2014 Q1, Bank's Monetary Analysis Directorate, Michael McLeay, Amar Radia, Ryland Thomas: «*Money creation in the modern economy*»; <https://www.monetary.org/wp-content/uploads/2016/03/money-creation-in-the-modern-economy.pdf>

<sup>74</sup> KPMG ehf 2016, Svanbjörn Thoroddsen, Sigurvin B. Sigurjónsson, «*Money Issuance – Alternative Monetary Systems*»;

<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/is/pdf/2016/09/KPMG-MoneyIssuance-2016.pdf>

<sup>75</sup> International Review of Financial Analysis, Volume 36, December 2014, Pages 1-19: Can banks individually create money out of nothing? – The theories and the empirical evidence, Richard Werner; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1057521914001070> – professor Werner official website: <https://professorwerner.org/>

Questa proposta parte dal presupposto di superare la contabilizzazione al valore nominale del rapporto creditizio tra banca e impresa nel momento in cui si proceda a una sua svalutazione nel bilancio della banca. Tale «modifica contabile» è giustificata dal fatto che lo Stato – e quindi la collettività – abbia già pagato un costo, in termini di mancato gettito attuale e prospettico, per la crisi in cui è incorsa l'impresa e per il conseguente deterioramento del rapporto creditizio con la banca.

In questa prospettiva appare ragionevole prevedere una nuova contabilità che «sincronizzi» i bilanci della banca e dell'impresa al valore del credito svalutato. In altri termini, il valore nominale del rapporto creditizio nel bilancio tanto della banca quanto dell'impresa va aggiornato per riflettere il processo di svalutazione del *non performing loans* (NPL) definito dalla banca.

Questa svalutazione (*haircut*) del rapporto creditizio non è quindi un condono, ma semplicemente riflette quanto lo Stato, e dunque il contribuente, ha già pagato per sostenere il sistema Italia; in definitiva, l'idea è quella di evitare ulteriori esborsi attraverso i vari costi diretti e indiretti derivanti dalla distruzione del tessuto industriale e del potenziale rapporto sinergico con le banche.

L'*haircut* del rapporto creditizio non è però sufficiente per consentire all'impresa di accedere nuovamente al credito né per sfuggire alle società avvoltoio. L'impresa, infatti, nonostante l'alleggerimento del fardello del debito resterebbe comunque segnalata nella Centrale dei rischi della Banca d'Italia e la banca (per motivi di patrimonializzazione) avrebbe comunque utilità a vendere il credito ai *vulture funds*. Superare questa criticità qualifica il presupposto per dare allo Stato una possibilità di poter rivedere qualcosa dei trasferimenti di ricchezza già effettuati.

Relativamente alla riapertura dell'accesso al credito è necessario che la nuova contabilità trasformi la sofferenza in un credito *in bonis* nel bilancio della banca con conseguente cancellazione dell'informativa problematica dalla Centrale dei rischi della Banca d'Italia e dai sistemi interni di *scoring* creditizio delle banche. Inoltre, per rendere indifferente alle banche, ai fini della disciplina di vigilanza prudenziale, la cessione del credito deteriorato ai *vulture funds* rispetto alla proposta trasformazione del NPL in un credito *in bonis*, lo Stato dovrebbe prestare una garanzia per proteggere le banche da ulteriori perdite.

È infatti evidente che non tutte le imprese che beneficiano dell'*haircut* saranno in grado di onorare, per lo meno nel breve periodo, la parte residua del debito verso la banca.

La scommessa del programma salvaimprese a livello di sistema è quindi che l'impresa, sgravata da un'elevata quota del proprio debito e senza lo stigma di «cattivo pagatore» da parte delle procedure di controllo dei rischi del sistema bancario, possa tornare a finanziarsi in banca in maniera adeguata e a competere sul mercato. Le ricadute positive sulla crescita del credito «buono», sulla produzione e sull'occupazione non si farebbero attendere riportando il sistema nel nostro esempio al punto di partenza.

Lo Stato dovrebbe comunque tutelarsi in via preventiva da comportamenti opportunistici delle imprese ammettendo a beneficiare del pro-

gramma di garanzie soltanto le imprese che hanno un pregresso comportamento fiscale inappuntabile (cioè sono buoni contribuenti); questo passaggio richiederebbe la realizzazione tecnica di un algoritmo *ad hoc* che possa incrociare correttamente i dati riferiti allo *status* creditizio con la situazione reddituale e fiscale delle imprese richiedenti.

In questa prospettiva, tramite un'opportuna calibrazione dell'algoritmo sarà possibile selezionare i crediti deteriorati in capo a imprese realmente meritevoli di supporto, tenendo ben presenti le dinamiche che hanno caratterizzato l'erogazione di credito durante l'epoca del cosiddetto capitalismo di relazione.

Si avrà sostanzialmente una sorta di «controllo di qualità» del credito, inizialmente basato su un'informativa *ex post*, ma funzionale a impostare per il futuro il rapporto banca-impresa in una prospettiva squisitamente meritocratica. Ovviamente sarebbe necessario un limite temporale ben definito, per cui possano essere ammesse al programma soltanto le sofferenze che si sono originate per effetto diretto della crisi economica.

Ciò non soltanto delimiterebbe l'ambito di intervento, ma eviterebbe anche situazioni di azzardo morale nelle quali l'impresa potrebbe essere incentivata a non onorare i debiti, certa di un sostegno successivo da parte del programma salva-imprese.

Per agevolare la compatibilità di questa proposta con la legislazione dell'Unione europea, inoltre, il costo della garanzia invece di essere sostenuto dallo Stato (direttamente o indirettamente attraverso appositi veicoli) potrebbe essere sostenuto dall'impresa. Considerato il re-ingresso dell'impresa sul mercato del debito, questo costo sarebbe peraltro limitato e non dovrebbe essere preclusivo per l'accesso al programma. In definitiva all'impresa sarebbe richiesto di concentrarsi sulla sua gestione caratteristica e di pagare un costo risibile per la garanzia dello Stato, facendo ricorso al supporto finanziario delle banche.

Vengono così escluse improbabili competizioni con i *vulture funds* nell'interazione dell'impresa con la banca al fine di trovare un accordo transattivo per la ristrutturazione del proprio rapporto creditizio con l'intento di evitare la cessazione dell'attività produttiva. Simili trattative potrebbero infatti rivelarsi fuori della portata di quella vasta platea di imprese che ancora producono, ma sono appena al di sopra della linea di galleggiamento in termini di liquidità.

**Doc. XXIII**  
**n. 37-quater**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO

*(istituita con legge 12 luglio 2017, n. 107)*

*(composta dai senatori Casini, Presidente, Augello, Bellot, Ceroni, D'Alì, Del Barba, De Pin, Fabbri, Giannini, Giroto, Marcucci, Mauro Maria Marino, Vicepresidente, Martelli, Migliavacca, Mirabelli, Molinari, Pagnoncelli, Sangalli, Tosato, Segretario e Zeller, Segretario; e dai deputati Bonifazi, Brunetta, Vicepresidente, Capezzone, Cenni, Dal Moro, Dell'Aringa, Meloni, Orfini, Paglia, Ruocco, Sanga, Savino, Sibilia, Tabacci, Tancredi, Taranto, Vazio, Villarosa, Zanetti e Zoggia)*

### **RELAZIONE DI MINORANZA**

*Presentata alla Commissione nella seduta del 30 gennaio 2018, dai deputati Zoggia e Paglia e dal senatore Migliavacca*

---

*Comunicata alle Presidenze il 30 gennaio 2018, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 12 luglio 2017, n. 107*



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario  
Il Presidente

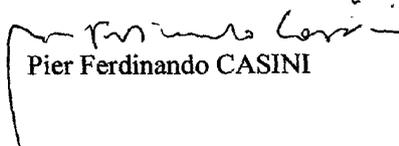
Roma, 30 GEN. 2018  
Prot. 953 /COMM. BANCHE

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 107 del 2017, la relazione finale al Parlamento, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella seduta del 30 gennaio 2018, nonché le relazioni di minoranza.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i miei più cordiali saluti.

*Con il più cordiale saluto*

  
Pier Ferdinando CASINI

~~~~~

Sen. Pietro GRASSO  
Presidente del  
Senato della Repubblica



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario  
Il Presidente

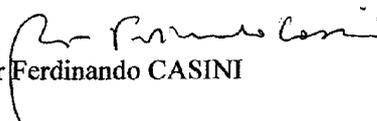
Roma, 30 GEN. 2018  
Prot. 952 /COMM. BANCHE

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 107 del 2017, la relazione finale al Parlamento, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella seduta del 30 gennaio 2018, nonché le relazioni di minoranza.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i miei più cordiali saluti.

*Con i più cordiali saluti*

  
Pier Ferdinando CASINI

~~~~~

On. Laura BOLDRINI  
Presidente della  
Camera dei deputati

## INDICE

1. LA CRISI BANCARIA IN ITALIA
2. LE QUATTRO BANCHE
3. IL CASO BOSCHI-ETRURIA E L'INSIDER TRADING
4. LE BANCHE VENETE
5. L'ASSEGNAZIONE A INTESA SANPAOLO DELLE BANCHE VENETE
6. IL CASO MPS
7. LE RESPONSABILITÀ DELLA CONSOB
8. LA VIGILANZA DELLA BANCA D'ITALIA
9. IL PROBLEMA DEI DERIVATI
10. PROPOSTE PER IL FUTURO

## 1. LA CRISI BANCARIA IN ITALIA

Le crisi bancarie scoppiate in Italia negli ultimi anni sono state causate dalla duplice recessione del 2008 e del 2011. Il peggioramento della congiuntura ha fatto emergere anche pratiche di cattiva gestione che avevano minato anno dopo anno la solidità di alcune importanti banche. Il cambiamento delle regole europee, che hanno messo al centro la tutela del contribuente, ha impedito una gestione veloce ed efficace delle crisi.

All'inizio della crisi finanziaria globale le banche italiane avevano poco capitale e le loro politiche di gestione del credito erano inadeguate. Tuttavia hanno retto bene all'impatto. Da allora l'Italia ha vissuto la più grave recessione della sua storia in tempi di pace. La nostra economia, che doveva già affrontare debolezze strutturali croniche, ha sofferto in particolare gli effetti della crisi del debito sovrano cominciata nel 2010 quando fu portata alla luce la situazione reale delle finanze pubbliche in Grecia. Per finanziarsi i Paesi del Sud Europa hanno dovuto sopportare costi crescenti mentre sui mercati finanziari si diffondevano i timori di disgregazione dell'euro.

Le tensioni registrate sul mercato dei titoli di Stato si estesero alle banche. La loro capacità di accedere ai finanziamenti internazionali fu compromessa, con l'effetto di innescare un *credit crunch* ovvero una riduzione nell'offerta di credito. L'economia italiana si trovò pertanto in una terribile morsa: da un lato la stretta fiscale necessaria per tranquillizzare i mercati del debito pubblico, dall'altra la stretta creditizia provocata dalle difficoltà di finanziamento delle banche. La minore disponibilità di prestiti alle imprese e le debolezze strutturali dell'economia italiana hanno innescato una seconda recessione.

Nel 2012-2013 i fallimenti delle imprese e la disoccupazione aumentarono significativamente, con la conseguenza di far impennare il rapporto tra crediti in sofferenza e crediti totali. Tra il 2007 e il 2013 il rapporto tra sofferenze e crediti è triplicato. Non ha aiutato il fatto che in Italia le procedure giudiziarie di recupero dei crediti siano estremamente lunghe; lo *stock* dei crediti *non-performing loans* (Npl) tende così ad aumentare. Se i tempi di recupero fossero allineati alla media europea lo *stock* di Npl sarebbe circa la metà di quello attuale.

Si può quindi considerare in qualche misura «fisiologica» l'esplosione degli Npl date le caratteristiche strutturali dell'economia e della finanza italiana, data la lentezza del sistema giudiziario e dato anche lo scarso sviluppo del mercato secondario degli Npl dove pochi operatori fanno il bello e il cattivo tempo grazie al potere oligopolistico di cui dispongono.

Mentre tutto questo accadeva in Italia l'Europa si stava dotando di una nuova *governance*: regole fiscali più rigide e nuove istituzioni per gestire l'Unione bancaria. La politica monetaria diventava molto espansiva sia per gestire le difficoltà del momento sia per consentire che le riforme andassero a regime.

L'Unione bancaria va considerata un passo avanti nella giusta direzione ma è stata realizzata troppo velocemente e finora ha prodotto un'architettura istituzionale molto complicata. E ancora oggi incompleta. Le principali novità regolatorie (*Banking Communication* del 1° agosto 2013 e la direttiva Brrd, *Bank Recovery and Resolution Directive* – 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 sulla gestione delle crisi) restringono lo spazio dei Governi per far fronte alle crisi bancarie con fondi pubblici, introducendo il principio del *burden sharing* prima e del *bail-in* poi.

Che cosa è successo in Europa? Tra il 2007 e il 2011 il sostegno finanziario dei Governi alle banche è stato significativo in molti Paesi: 48 per cento del Pil in Irlanda, 11 per cento in Germania, 7 per cento in Olanda e in Belgio. In Italia solo lo 0,2 per cento proprio perché le banche italiane erano poco esposte ai prodotti finanziari strutturati che avevano innescato la grande crisi del 2007.

Poi però il quadro è cambiato. La seconda recessione, con i fallimenti delle imprese e la disoccupazione, ha fatto esplodere gli Npl in Italia. Sarebbe stata necessaria una *bad bank* di sistema, un veicolo dove far confluire a prezzi ragionevoli tutti i crediti deteriorati per smaltirli gradualmente in modo efficiente. Ma il progetto è stato bloccato dalla Commissione europea, con la sua posizione contraria agli aiuti di Stato.

Prima dell'entrata in vigore della direttiva Brrd la Banca d'Italia ha risolto, tra il 2011 e il 2015, 36 casi di amministrazione straordinaria: 17 volte sono state messe a punto soluzioni di mercato, negli altri casi si è fatto ricorso alla liquidazione coatta amministrativa. Erano tutte banche piccole, con *asset* pari allo 0,2 per cento del sistema. Altre crisi sono state risolte in silenzio mentre il numero complessivo delle banche scendeva di 100 unità (soprattutto per la fusione o la liquidazione di banche di credito cooperativo).

Poi è arrivata la Brrd. Nel 2015 quattro banche regionali commissariate (che rappresentavano l'1 per cento dei depositi del sistema bancario) sono state risolte, con il *burden sharing*. La Commissione europea in quella circostanza ha negato all'Italia la possibilità di usare il Fondo di tutela dei depositi sostenendo che sarebbe stato un aiuto di Stato. Le perdite sono state quindi coperte (3,6 miliardi *cash* e 400 milioni di garanzie) con il Fondo di risoluzione nazionale che, pur essendo finanziato dal sistema bancario, è stato considerato un aiuto di Stato a sua volta. Una decisione, quella della Commissione europea, cui il Governo italiano si sarebbe dovuto opporre in modo molto più determinato, anche a livello giurisdizionale. Alla fine la parte sana delle banche risolte è stata ceduta (a un prezzo negativo e senza crediti deteriorati) a due grandi gruppi (Ubi e Bper).

Prolungate trattative con l'Europa e cessione «con dote» sono destinate a diventare una costante nella gestione delle crisi bancarie. La stessa cosa è infatti successa con Veneto Banca (VB), Banca Popolare di Vicenza (BPV) e Monte dei paschi di Siena (Mps). Nel giugno 2017 le due popolari venete di medie dimensioni sono state messe in liquidazione perché sul mercato non sono stati trovati capitali privati sufficienti a coprire le perdite. Sono state sottoposte non alla risoluzione ma alla liquidazione secondo la normativa italiana. L'utilizzo di fondi pubblici (4,8 miliardi *cash* e 12 miliardi di garanzie) è stato consentito per favorire la ristrutturazione delle due banche dopo l'acquisizione da parte di Intesa Sanpaolo che manterrà così intatti i suoi livelli di capitalizzazione. Senza il sostegno pubblico (che dovrebbe essere recuperato con la graduale cessione degli asset rimasti alla liquidazione) 100.000 piccole e medie imprese e 200.000 famiglie sarebbero state costrette a rimborsare immediatamente i loro debiti. Con il *burden sharing* gli azionisti e gli obbligazionisti subordinati hanno partecipato alle perdite.

Il 4 luglio 2017 la Commissione europea ha approvato una ricapitalizzazione precauzionale, cioè con soldi pubblici, del Mps per evitare le pericolose conseguenze della risoluzione di una banca così grande. La ricapitalizzazione per 8,1 miliardi è stata effettuata in parte dallo Stato (3,9 miliardi) e in parte (4,2 miliardi) attraverso la conversione in azioni di obbligazioni subordinate soggette al *burden sharing*. Ai risparmiatori che detenevano obbligazioni subordinate è stata proposta la conversione in obbligazioni *senior* di importo equivalente: lo Stato se ne è fatto carico fino a un massimo di 1,5 miliardi. In totale, quindi, il Tesoro, spendendo 5,4 miliardi nel complesso, si troverà a detenere una partecipazione pari a quasi il 70 per cento di un Mps con livelli patrimoniali simili a quelli dei concorrenti e con un piano di ristrutturazione che prevede la cessione delle sofferenze e il ritorno a condizioni di redditività soddisfacenti. Si prevede che tra cinque anni la partecipazione del Tesoro potrà essere ceduta sul mercato.

Nel complesso le soluzioni individuate hanno dovuto confrontarsi con evidenti vincoli. L'uso di fondi pubblici, indispensabile per affrontare i fallimenti del mercato quando raggiungono dimensioni importanti, è stato possibile, per esempio, solo con grande ritardo. La molteplicità e lo scarso coordinamento delle *authority* coinvolte non hanno inoltre giovato alla tempestività degli interventi che avrebbe sicuramente consentito di alleviare ulteriormente i danni. Non si è ancora definito come sia possibile utilizzare fondi pubblici comunitari per le banche in difficoltà. E non c'è ancora uno schema europeo di assicurazione dei depositi. In generale va superata la sfiducia reciproca che serpeggia tra i vari Paesi europei per quanto concerne i rispettivi sistemi bancari.

Malgrado tutto ciò l'utilizzo di risorse dello Stato alla fine è risultato abbastanza limitato rispetto ad altri Paesi. I depositanti e gli obbligazionisti *senior* sono stati tutelati come pure, in ampia misura, i risparmiatori che avevano acquistato obbligazioni subordinate. Il Mps ha un futuro e le altre banche in difficoltà hanno ripreso a operare all'interno di gruppi

solidi. La grande maggioranza dei dipendenti non ha perso il suo posto di lavoro e i piani di ristrutturazione avviati sarebbero stati comunque necessari per mantenere un'adeguata redditività. Le famiglie e le imprese non hanno dovuto restituire i prestiti ricevuti.

## 2. LE QUATTRO BANCHE

Le quattro banche poste in risoluzione il 22 novembre 2015 avevano matrici diverse: la Banca popolare dell'Etruria e del Lazio era una banca popolare quotata, Banca delle Marche, Cassa di risparmio di Chieti e Cassa di risparmio di Ferrara erano tre ex casse di risparmio trasformate in società per azioni, controllate da una fondazione e non quotate in Borsa.

La loro crisi ha tuttavia origini comuni: *governance* inadeguata, politiche di erogazione del credito imprudenti, comportamenti irregolari. La proprietà non ha selezionato opportunamente e non ha controllato il *top management*; il consiglio di amministrazione e il *management* non hanno gestito secondo principi corretti; i meccanismi di controllo interno non hanno funzionato.

In tre casi è stata una vera e propria strategia delle fondazioni, che volevano conservare un ruolo dominante, rifiutando il ricorso al mercato dei capitali e osteggiando qualsiasi aggregazione. Quanto alla Banca Etruria, un azionariato frazionato a causa del voto capitaro in vigore prima della riforma delle popolari ha favorito la più totale autoreferenzialità dei vertici aziendali, anche di fronte a una situazione sempre più critica.

I crediti deteriorati delle quattro banche hanno raggiunto, in tempi diversi, percentuali almeno doppie rispetto a quelle del sistema bancario, determinando tensioni di liquidità e pesanti perdite patrimoniali. Dal 2008 fino al commissariamento la Vigilanza ha condotto 18 ispezioni nelle quattro banche. Gli episodi di cattiva gestione riscontrati e descritti nei rapporti ispettivi, oltre che nelle segnalazioni alla magistratura, sono al di là dell'immaginabile: un amministratore delegato che finanziava la moglie, un ex autista che dettava legge, concentrazione dei finanziamenti, remunerazione dei vertici fuori da ogni logica, contabilizzazioni disinvolute. Risultato? Perdite a rotta di collo e indebolimento patrimoniale mentre i potentati locali, di fronte all'esigenza di immettere capitali freschi, si dileguavano.

Sono stati chiesti dalla Vigilanza: piani di rafforzamento patrimoniale, ricambio degli organi amministrativi e di controllo, l'aggregazione con altre banche. Le risposte delle quattro banche alle sollecitazioni della Vigilanza sono state insoddisfacenti: i rafforzamenti patrimoniali non si sono talvolta nemmeno realizzati; i ricambi degli esponenti di vertice non ne hanno migliorato i comportamenti; la cocciuta difesa dell'autonomia ha scoraggiato la ricerca di potenziali acquirenti.

A quel punto è stato inevitabile ricorrere al commissariamento. I commissari hanno cercato soluzioni di cessione sul mercato ma senza suc-

cesso in un momento non favorevole: crisi congiunturale acuta, perdita di valore degli sportelli, innovazioni normative a livello europeo e incertezze legate all'Unione bancaria. Nessun altro gruppo bancario era interessato a rilevare le quattro banche nonostante l'elevata quota di mercato che controllavano nel loro territorio.

La strada del Fondo interbancario di tutela dei depositi è stata bloccata dalla Commissione europea, che ha assimilato l'intervento del Fondo interbancario obbligatorio a un aiuto di Stato sebbene il Ministero dell'economia e delle finanze abbia insistito sulla natura privatistica del Fondo. Il Governo italiano ha impugnato la decisione davanti alla Corte di giustizia europea che deve ancora pronunciarsi. In ogni caso, sarebbe stato utile procedere comunque, e poi, in presenza di una pronuncia negativa, fare ricorso.

Il rapido deterioramento della situazione patrimoniale e della liquidità delle quattro banche ha imposto di procedere alla loro risoluzione, recepita nel nostro ordinamento a metà novembre 2015. È stato un provvedimento gravoso per gli azionisti, per i portatori di obbligazioni subordinate (in parte successivamente ristorati), per il sistema bancario. Sono state tuttavia così evitate due soluzioni alternative ben più distruttive: il *bail-in* o la liquidazione coatta. Il *bail-in* sarebbe divenuto obbligatorio dal 1° gennaio 2016 e avrebbe colpito, oltre ai possessori di strumenti subordinati, anche buona parte dei depositi non protetti dal Fondo di tutela. La liquidazione coatta sarebbe stata inevitabile se la Brrd, la direttiva europea sulla gestione delle crisi bancarie, non fosse stata recepita. In assenza di un soggetto in grado di rilevare gli intermediari in crisi, la liquidazione avrebbe interrotto funzioni critiche, quali i pagamenti, con effetti dirompenti su imprese e famiglie; il sistema bancario sarebbe dovuto intervenire per rimborsare quasi 13 miliardi di depositi protetti.

Nella procedura di risoluzione risalta il ruolo dominante della Direzione generale per la concorrenza della Commissione europea nel determinare il valore di mercato (17,7 per cento del nominale) delle sofferenze delle banche da cedere alla REV – Gestione crediti societari per azioni (la *bad bank* costituita all'uopo).

L'ultimo atto di questo lungo percorso è stato, tra maggio e giugno 2017, la vendita delle quattro banche a Ubi e Bper. Il sistema bancario si è fatto carico di cospicui oneri attraverso il Fondo di Risoluzione.

Restano due misteri.

1) Il capo della Vigilanza della Banca d'Italia Carmelo Barbagallo ha raccontato alla Commissione che nella primavera del 2015 la Banca d'Italia ha elaborato delle proposte di soluzione della crisi delle quattro banche nel caso l'utilizzo del *Fitd* non fosse stato possibile. Il recepimento della Brrd sarebbe avvenuto solo il 16 novembre 2015, 11 mesi dopo il termine fissato. Ebbene in quella circostanza, secondo Barbagallo, è stata proposta l'introduzione in via legislativa degli elementi minimi essenziali della direttiva necessari a consentire l'intervento sulle quattro banche nel rispetto della normativa comunitaria. Quali? Vengono ipotizzati interventi

normativi volti a consentire l'adozione di misure di sostegno pubblico da adottare nel caso la situazione tecnica delle banche fosse precipitata; compresa anche una ripatrimonializzazione diretta da parte dello Stato in favore di banche in dissesto o a rischio di dissesto, previa applicazione di misure di *burden sharing* (soprattutto conversione in azioni di obbligazioni subordinate), in linea con la normativa europea in materia di aiuti di Stato. Secondo Barbagallo, è stato predisposto uno schema di provvedimento legislativo che non è poi stato finalizzato. Perché?

2) Come mai il governo Renzi non è riuscito a strappare alla Commissione europea nessuna concessione sulla risoluzione delle quattro banche? Quale capacità negoziale ha dimostrato di avere se non ha minimamente scalfito la posizione del presidente Juncker e della commissaria Vestager sull'utilizzo del Fitd?

Più nel dettaglio grande attenzione è stata dedicata all'affermazione del procuratore di Arezzo Enrico Rossi che ha parlato di «singolare pressione della Banca d'Italia sui vertici di Etruria perché si facessero acquisire dalla Popolare di Vicenza». Come a dire che via Nazionale volesse far salvare una banca moribonda da un'altra che, come si è visto in seguito, non era messa molto meglio. A questa osservazione che appare come un giudizio di valore alquanto gratuito, ha risposto Barbagallo: BPV, fino all'ispezione del 2015 quando sono emerse irregolarità molto gravi, aveva un'eccedenza patrimoniale e si preparava a raccogliere altro capitale, anche per valutare tutti i *dossier* che si presentavano sul mercato da Spoleto a Ferrara, Puglia, Basilicata e dalla Banca Tercas. Nessuna di queste operazioni si è tramutata in un'istanza di acquisizione. Per la Banca d'Italia in quel momento BPV era una banca nella media. Anche il giudizio ispettivo è un giudizio di 4 su 6, rispetto per esempio a VB dove è di 5 su 6. Insomma ancora le magagne non erano venute fuori e questo è, effettivamente, uno dei maggiori punti di debolezza della Banca d'Italia nelle vicende di questi anni.

Al contrario il consiglio di amministrazione di Banca Etruria aveva dichiarato in tutte le sedi di voler difendere i valori aziendali e il radicamento territoriale, marchi, personale e autonomia della banca. Eppure la Vigilanza nel dicembre del 2013 aveva detto alla banca, secondo quanto riferito da Barbagallo: non pensare più all'autonomia, pensa a salvarti, a integrarti con chi ti pare pur di salvarti. Detto questo, si è proceduto al commissariamento nel febbraio 2015 perché il patrimonio si è azzerato, non per la mancata fusione con Vicenza o altri.

Le considerazioni del procuratore Rossi suscitano una qualche perplessità perché le presunte pressioni della Banca d'Italia non risultano da nessun atto.

## 3. IL CASO BOSCHI-ETRURIA E L'INSIDER TRADING

La vicenda della Banca Etruria e dell'attivismo del ministro Boschi ha avuto una grande risonanza e ha suscitato molte polemiche. E in effetti essa riveste un notevole rilievo politico, pur risultando sostanzialmente marginale rispetto alle situazioni esaminate e al dibattito tecnico svoltosi nella Commissione di inchiesta.

La dinamica dei fatti risulta la seguente:

– il 21 febbraio 2014 nasce il Governo Renzi;

– pochi giorni dopo, a marzo, ha luogo a Laterina l'incontro tra Pier Luigi Boschi, la figlia Ministro, il Presidente di Banca Etruria Fornasari e i vertici di VB per discutere dei problemi e delle difficoltà dei due Istituti. La presenza del Ministro, al di là di ogni assunzione formale di impegni (che in quella sede non risulta), rappresenta per gli interlocutori la garanzia di un collegamento e di una attenzione diretta da parte del Governo sui problemi delle due banche e rafforza la posizione di Boschi padre all'interno del gruppo dirigente di Banca Etruria;

– ad aprile il Presidente del Consiglio Renzi durante un incontro con il Governatore Visco, presenti il ministro Padoan e il sottosegretario Delrio, chiede informazioni sulla (sola) Banca Etruria in relazione alla proposta di acquisizione avanzata dalla BPV, lamentando possibili conseguenze negative per gli orafi di Arezzo e mostrando così una visione provinciale (e preoccupante) delle funzioni di una banca e delle modalità di erogazione del credito quasi che fosse normale che esso possa essere orientato, forzato e distorto da valutazioni di carattere «politico»;

– lo stesso argomento viene usato dal ministro Boschi, sempre ad aprile 2014, nel primo incontro a Milano col Presidente della Consob Vegas, il quale spiega che la Consob non è competente in materia di fusioni e acquisizioni di banche. In realtà la BPV proprio in quei giorni avrebbe potuto lanciare l'Opa sulla Banca Etruria se gli aretini avessero accettato. E Vegas poteva avere voce in capitolo dal momento che spetta alla Consob autorizzare l'Opa. Seguono altri incontri, e tra i due si crea una certa confidenza tanto che la Boschi preannuncia a Vegas la nomina di suo padre a vicepresidente di Banca Etruria. È in questa veste che ai primi di maggio Boschi padre si reca a Roma a incontrare un personaggio inquietante e ben noto alle cronache criminali e giudiziarie del Paese, l'affarista massone Flavio Carboni, a cui chiede indicazioni e consigli per la nomina di un direttore generale per Banca Etruria; e, a ben vedere, questo è l'aspetto più sconcertante e preoccupante dell'intera vicenda che evidenzia il contesto in cui si collocava e si muoveva la Banca e il suo gruppo dirigente;

– dopo alcuni mesi di tregua e dopo che in maggio la BPV aveva formalizzato una proposta di acquisto di Etruria rifiutata dagli aretini, agli inizi di novembre, prima dell'inizio dell'ultima ispezione di Banca d'Italia a Banca Etruria (iniziata il giorno 11), il ministro Boschi incontra su sua richiesta il vicedirettore della Banca d'Italia Panetta cui esprime le

sue preoccupazioni per la banca e chiede informazioni in proposito, non ottenendo nessun riscontro positivo in quanto Panetta si attiene rigorosamente alla lettera della legge che prevede che su questioni relative a crisi bancarie l'unico contatto tra *Bankitalia* e Governo possa aver luogo tramite il Ministro dell'economia e delle finanze;

– venuta meno l'ipotesi BPV, Banca Etruria si rivolge a Unicredit ai fini di una possibile acquisizione, e ai primi di dicembre si svolgono in proposito incontri tra i vertici delle due banche e i loro *advisor*; di certo non casualmente il 12 dicembre Maria Elena Boschi incontra Federico Ghizzoni, amministratore delegato di Unicredit, per sollecitare la sua attenzione a favore della acquisizione di Banca Etruria, e ai primi di gennaio, mentre l'ispezione era ancora in corso, promuove un nuovo incontro con Panetta;

– il 13 gennaio Ghizzoni riceve un sms da Marco Carrai, consulente e amico del Presidente del Consiglio, con cui su richiesta di qualcuno e «nel rispetto dei ruoli» si sollecita una risposta su Banca Etruria; è del tutto evidente che la richiesta ricevuta da Carrai non può che essere di origine politica, come si ricava dal richiamo alla distinzione dei ruoli, e comunque è così che Ghizzoni la interpreta e la valuta, ed è questa l'unica cosa che conta ai fini dell'indagine della Commissione;

– sempre a gennaio risulta una telefonata del sottosegretario Delrio al presidente della Banca Popolare dell'Emilia Romagna per verificare la posizione della banca nei confronti di un'eventuale acquisizione di Banca Etruria. La risposta è negativa;

– da notizie di stampa risulterebbe infine che il 5 febbraio 2015, sia stato manifestato in modo informale un interessamento da parte del fondo Algebris di Davide Serra per Banca Etruria che tuttavia non ha avuto seguito;

– la vicenda si conclude con il commissariamento l'11 febbraio 2015 della Banca Etruria.

In conclusione è evidente una continua, costante e prioritaria attenzione da parte del Governo, a cominciare dal Presidente del Consiglio e dei suoi amici più stretti, e in particolare del ministro Boschi a favore di una unica banca in crisi: la Banca Etruria. Se questi interventi possano essere definiti pressioni, o semplici «indicazioni», o manifestazioni di preoccupazione, appare sostanzialmente irrilevante, in quanto qualsiasi interessamento dei vertici del Governo o di Ministri autorevoli su una specifica questione assume inevitabilmente agli occhi dell'interlocutore il significato di una esplicita sollecitazione, perché di questo si tratta, a favore di un'unica banca tra le diverse entrate in crisi, scavalcando le competenze del Ministro dell'economia e delle finanze, e creando non poco imbarazzo presso gli interlocutori: per i vertici del Governo l'intera crisi bancaria italiana si concentra tra Arezzo e Laterina, tutto il resto non conta o conta molto di meno rispetto al salvataggio della «banca del territorio», come se non esistessero altre banche e altri territori egualmente colpiti.

Si è discusso del conflitto di interessi della Boschi. Esso è ovvio, evidente e manifesto per numerose ragioni, a cominciare da quelle familiari: il padre e il fratello sono infatti impegnati nella banca. Inoltre il Ministro non ha competenze specifiche in proposito e il particolare legame col territorio (proprio l'argomento che si porta a scarico) fa venir meno l'imparzialità che un Ministro deve manifestare nei confronti degli operatori economici di tutto il Paese, lasciando ai normali parlamentari il compito di occuparsi delle questioni «di casa». Infine è verosimile, anzi probabile, che l'intervento della Boschi sulle Autorità di vigilanza sia avvenuto con la piena consapevolezza e il pieno sostegno del Presidente del Consiglio, ed è un peccato che la Commissione non abbia avanzato richieste specifiche in proposito.

Ma la cosa più grave sono ovviamente le dichiarazioni in Parlamento del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento nelle quali si negava ogni ingerenza o invasione di campo sulla questione di Banca Etruria. Senza queste dichiarazioni l'intera vicenda avrebbe assunto contorni molto meno drammatici.

Così come lasciano interdetti le dichiarazioni del ministro Padoan secondo cui egli avrebbe appreso solo dalla stampa delle attività che si svolgevano intorno a Banca Etruria. Queste dichiarazioni non depongono a favore di una sua particolare consapevolezza e presenza nella gestione della crisi che doveva essere sotto il pieno controllo del suo Ministero.

Il mancato salvataggio di Banca Etruria secondo le indicazioni e gli auspici del Governo sono chiaramente all'origine degli atteggiamenti di dura ritorsione assunti subito dopo il commissariamento di Banca Etruria dal Governo Renzi nei confronti della Banca d'Italia e del Governatore Visco e che sfociano nella mozione del PD alla Camera contro la riconferma del Governatore, atto senza precedenti nella sua irritualità, non solo immotivato, ma politicamente imprudente dato che tutti sapevano che Gentiloni e Mattarella erano orientati in senso contrario. Analoga è la vicenda del trattamento da riservare ai *deferred tax asset* che interessava soprattutto Unicredit, penalizzata per 250-300 milioni dalla mancata approvazione di una norma concordata e condivisa dal Tesoro, dalle banche e anche in sede europea, ma bloccata a lungo da Palazzo Chigi, fin quando Gentiloni non è subentrato a Renzi. Si tratta di comportamenti infantili e irresponsabili che tuttavia rendono manifesta una visione del potere esercitato come comando e improntato alla più totale discrezionalità, senza controlli e limitazioni. Un'ulteriore conferma dell'inadeguatezza di questo gruppo dirigente a gestire il Paese.

Un'altra vicenda preoccupante riguarda i sospetti di *insider trading* in occasione del varo del decreto di trasformazione delle banche popolari in spa (decisione presa dal Consiglio dei ministri il 20 gennaio 2015). In quell'occasione si verificò, subito prima del varo del provvedimento, un rilevante aumento del valore di borsa delle azioni delle popolari per un incremento complessivo valutato del Presidente della Consob Giuseppe Vegas in circa 10 milioni di euro. L'incremento maggiore si verificò per Banca Etruria: +60 per cento.

Il fatto che ci siano stati episodi di *insider trading* è evidente, ed è comprovato dalla vicenda che ha visto coinvolto Carlo De Benedetti. La speculazione della Romed in pochi giorni ha fruttato 600.000 euro con un investimento di 5 milioni. Sebbene sembri che non possa concretizzarsi un'ipotesi di reato, anche per il fatto che De Benedetti si era protetto con un derivato dall'eventualità che l'investimento fosse in perdita, l'operazione è indice per lo meno di grave superficialità e della tendenza del Presidente del Consiglio a discutere senza la necessaria prudenza di argomenti sensibili e riservati con persone ritenute «amiche», ma portatrici di interessi personali, in un contesto di scambi di favori più che preoccupante.

Oltre che a carico di De Benedetti, la Consob ha svolto anche altre indagini che hanno visto coinvolto il fondo Algebris di Davide Serra, senza riscontrare comportamenti rilevanti ai fini dell'indagine stessa. Tuttavia, resta il fatto che chi avesse effettuato acquisti dei titoli di Banca Etruria sulla base di informazioni riservate poche settimane prima del commissariamento (giunto del tutto inatteso l'11 febbraio 2015) della stessa senza realizzare subito la plusvalenza derivante dall'immediato aumento dei corsi della banca dopo il decreto, avrebbe fatto un pessimo affare e perso molti soldi, e quindi avrebbe avuto motivi di risentimento nei confronti degli autori del commissariamento.

Si tratta di un insieme inquietante di indizi univoci e concordanti.

#### 4. LE BANCHE VENETE

Le crisi della BPV e della VB presentano molti aspetti comuni. Anche nel caso di queste due banche popolari, come a Banca Etruria e come nelle banche controllate da fondazioni (Mps, Cassamarca, Chieti, Ferrara), al vertice si era consolidato un gruppo di potere che vantava solidi legami con l'imprenditoria, la politica e la magistratura locali.

Delle vicende delle due banche popolari venete l'opinione pubblica ha cominciato a occuparsi quando si è saputo delle indagini avviate dalla Magistratura che riguardavano sia le modalità di determinazione del prezzo delle azioni sia i finanziamenti concessi dalle banche alla clientela per la sottoscrizione delle azioni della banca medesima.

Il codice civile attribuisce la responsabilità di fissare il prezzo delle azioni all'assemblea dei soci, su proposta degli amministratori. La Banca d'Italia non ha alcun potere diretto e non adotta provvedimenti su questa materia. Tuttavia la Banca d'Italia ha più volte invitato entrambe le banche a dotarsi di procedure trasparenti e di criteri obiettivi per attribuire un prezzo alle azioni, senza con questo sottrarre agli organi aziendali, in particolare all'assemblea, la responsabilità di determinare quel prezzo.

Il secondo punto riguarda la raccolta di capitale (e l'emissione di azioni) a fronte di finanziamenti erogati dalle stesse banche emittenti ai sottoscrittori delle azioni (cosiddette «azioni bacciate»). Civilisticamente i finanziamenti eventualmente accordati da una banca a un cliente in coin-

cidenza con l'acquisto da parte di quest'ultimo di azioni della banca stessa sono legittimi. A fini prudenziali, tuttavia, la normativa di settore prevede che le azioni acquistate grazie a un finanziamento della banca emittente non possono essere conteggiate nel patrimonio di vigilanza. Il patrimonio è infatti considerato da quelle regole come il primo cuscinetto di sicurezza per assorbire eventuali perdite per cui deve essere costituito da risorse vere, non sottoposte al rischio di essere vanificate da un finanziamento non restituito. Il legame fra acquisto e finanziamento non è rilevabile su base cartolare (ossia con verifiche «a distanza»): solo un'ispezione *in loco*, e solo se mirata, può rivelarlo, come è infatti avvenuto per entrambi gli intermediari.

Con l'avvio del meccanismo di vigilanza unico (MVU), a partire dal 4 novembre 2014 la Banca centrale europea (BCE) è il soggetto responsabile della supervisione sui gruppi bancari «rilevanti», in coordinamento con le autorità nazionali competenti (in Italia, la Banca d'Italia). L'attività di vigilanza viene svolta dai *joint supervisory team* (JST), squadre composte da personale della BCE e della Banca d'Italia.

Nel caso di VB i primi segnali di scadimento della situazione tecnica vennero da accertamenti ispettivi condotti nel 2013 dalla Banca d'Italia. Gli ispettori rilevarono, tra l'altro, per la prima volta, il fenomeno delle «azioni bacciate»: VB non aveva infatti dedotto dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte di finanziamenti erogati dalla stessa VB ai sottoscrittori delle sue azioni.

La Banca d'Italia chiese con una lettera la convocazione di una riunione degli organi aziendali che recasse all'ordine del giorno l'esame e la discussione della complessiva situazione aziendale sulla base delle risultanze ispettive, con l'assunzione delle conseguenti urgenti decisioni. Fu richiesta a VB una radicale svolta nei propri assetti di *governance*, mediante iniziative decise e tempestive in netta discontinuità con il passato, e l'avvio di un'azione correttiva tesa, tra l'altro al rafforzamento della posizione patrimoniale. In considerazione delle problematiche emerse, la Banca d'Italia richiese di pervenire, nel più breve tempo possibile, a un'operazione d'integrazione con altro intermediario di adeguato *standing*, che consentisse di avviare un percorso di riposizionamento strategico e di riequilibrio tecnico patrimoniale in un quadro di corrette dinamiche di *governance*. Tenuto conto di quanto emerso in sede ispettiva, la Banca d'Italia chiese in ogni caso di procedere al ricambio integrale degli organi amministrativo e di controllo.

A fronte dei rilievi contestati, nell'agosto 2014 la Banca d'Italia irrogò sanzioni pecuniarie nei confronti degli esponenti di VB per un ammontare complessivo pari a oltre 2,7 milioni di euro.

In sede di controdeduzioni nell'ambito del procedimento sanzionatorio, VB ammise la sussistenza del fenomeno delle «azioni bacciate» rilevato negli accertamenti ispettivi, pur fornendone una ricostruzione significativamente più circoscritta e operando quindi solo parzialmente le richieste deduzioni dal patrimonio di vigilanza; la deduzione dell'intero im-

porto, rilevato in sede ispettiva, non avrebbe comportato la riduzione dei livelli patrimoniali al di sotto dei limiti regolamentari allora vigenti.

Tenuto conto delle risposte aziendali e delle misure correttive prospettate dall'intermediario, che non apparivano idonee ad assicurare il deciso mutamento del governo aziendale richiesto, la Banca d'Italia, a gennaio e a marzo 2014, ribadiva nuovamente alla VB di dare seguito alle richieste di procedere all'integrale ricambio degli organi societari e di rettificare il patrimonio di vigilanza secondo quanto emerso in sede ispettiva. Nella lettera inviata a marzo, si richiedeva altresì l'integrale lettura delle missive della Banca d'Italia all'assemblea dei soci di VB, chiamata a deliberare il bilancio 2013, al fine di assicurare piena consapevolezza da parte dei soci circa la situazione aziendale e le connesse misure assunte dalla Vigilanza.

Nell'aprile 2014 VB procedette al rinnovo degli organi sociali, con la nomina di un nuovo consiglio di amministrazione e di un nuovo collegio sindacale. Tuttavia, non ci fu un'effettiva e radicale svolta nella *governance*: l'allora amministratore delegato venne confermato nel *management* della banca con il ruolo di direttore generale, mantenendo ampi poteri e deleghe, e rappresentando di fatto, in assenza della figura dell'amministratore delegato, la cinghia di trasmissione tra la struttura operativa e gli organi amministrativi della Banca. In altri termini il capozzienda.

Sempre nell'aprile 2014 fu avviata l'attività operativa del *comprehensive assessment* (CA), che impegnò la Vigilanza fino alla pubblicazione dei risultati nell'ottobre dello stesso anno. VB fu sottoposta al CA 2014. Terminato il CA, fu programmata immediatamente un'ispezione mirata, da effettuare nel primo semestre 2015, sulla *governance*, sulle remunerazioni e sul sistema dei controlli interni, con l'obiettivo di effettuare un *follow-up* sui rilievi emersi nel precedente accesso ispettivo; uno specifico approfondimento è stato condotto sul fenomeno delle «azioni finanziate».

L'ispezione *in loco* ha messo in luce la reiterazione della prassi delle «azioni bacciate» senza deduzione dal patrimonio di vigilanza. Questo ha comportato un impatto negativo sotto il profilo patrimoniale per circa 300 milioni, registrato dalla banca nella relazione trimestrale al 30 settembre e nel bilancio d'esercizio 2015; ulteriori 56 milioni sono emersi dal completamento delle analisi svolte dalla funzione di revisione interna della banca su richiesta della Vigilanza, al fine di coprire la residuale parte di posizioni non esaminate nell'ambito del campionamento effettuato dagli ispettori. La situazione patrimoniale ha inoltre risentito anche del deterioramento del portafoglio creditizio che ha comportato la contabilizzazione di oltre 700 milioni di euro di rettifiche di valore su crediti nel bilancio 2015. La necessità di «squalificare» le «azioni finanziate» e di recepire le ulteriori perdite emerse hanno imposto alla banca di ricostituire i margini patrimoniali regolamentari. La Vigilanza ha richiesto a VB di ripristinare il rispetto dei requisiti patrimoniali prudenziali, di dare attuazione al proprio piano strategico, di individuare prontamente misure volte a fronteggiare eventuali esigenze impreviste di liquidità e rafforzare le strutture

organizzative, i processi, le procedure e le strategie relative alle sue funzioni di controllo interno.

A partire da agosto 2015 sono stati sostituiti il vertice dell'esecutivo e gran parte dell'alta dirigenza. Nell'ottobre 2015 la banca ha nominato un nuovo presidente e, a dicembre, un nuovo vicepresidente al posto dei precedenti, dimissionari. È stato definito un piano di rafforzamento patrimoniale, per un miliardo di euro, il cui buon esito è assicurato dalla presenza di un consorzio di garanzia; è previsto un radicale progetto di riforma del governo societario, avviato con la recente trasformazione in società per azioni, che si completerà con la quotazione in Borsa. Nel complesso, l'insieme di queste iniziative è potenzialmente idoneo a ristabilire il rispetto dei requisiti patrimoniali imposti dalla Vigilanza e a sanare la maggior parte delle carenze riguardanti la gestione delle azioni della banca.

La trasformazione di VB in società per azioni si deve all'entrata in vigore della riforma delle banche popolari: fino ad allora le debolezze nell'assetto di *governance* delle banche popolari avevano rappresentato un fattore di vulnerabilità specifico del sistema bancario italiano, che ha limitato a lungo la capacità delle stesse di ricorrere al mercato dei capitali e di raggiungere adeguati livelli di patrimonializzazione.

Per VB, inoltre, la trasformazione in società per azioni si inserisce nell'ambito di un processo di modifica degli assetti di *governance* che prevede anche la quotazione in Borsa. Si tratta di interventi che accresceranno notevolmente la capacità di accesso al mercato dei capitali; contribuiranno alla risoluzione delle criticità che caratterizzano l'attuale processo di determinazione del prezzo delle azioni, che la legge riserva alle competenze dell'Assemblea degli azionisti. La quotazione fornirà, inoltre, garanzie sulla liquidabilità dell'investimento per i soci che vorranno dismettere le azioni in loro possesso.

BPV. Nel 2013 BPV è stata più volte richiamata a uno scrupoloso rispetto dei limiti normativi di carattere prudenziale previsti all'epoca (prima del 2014) per il riacquisto delle azioni proprie. È stata inoltre invitata a non ingenerare nei soci aspettative di sicura e pronta liquidabilità del titolo azionario o di garanzia di un rendimento minimo dell'azione.

Dal 2014, a seguito dell'entrata in vigore di un regolamento europeo, le verifiche della Vigilanza sull'operatività in azioni proprie hanno assunto ancora maggiore rilievo. Mentre fino a tutto il 2013 la Vigilanza era chiamata ad autorizzare tali riacquisti solo se essi eccedevano il 5 per cento del capitale, dal gennaio del 2014 l'autorizzazione è invece richiesta in ogni caso. Il criterio per decidere se autorizzare o no è puramente di natura prudenziale: nel momento in cui la banca riacquista le proprie azioni dai suoi soci riduce il patrimonio e ciò deve essere attentamente valutato dalla Vigilanza.

Nel corso del 2014 emerse che BPV acquistava azioni proprie senza aver prima richiesto l'autorizzazione alla Vigilanza. In quella fase la Banca d'Italia era impegnata nell'esercizio di CA in vista del passaggio all'MVU. D'intesa con le nuove strutture europee di vigilanza, la Banca

d'Italia inserì, tra gli obiettivi di un'ispezione programmata per l'inizio del 2015, l'operatività in azioni proprie.

L'ispezione condotta da personale della Banca d'Italia sotto l'egida dell'MVU, oltre a far emergere i riacquisti di azioni proprie effettuati dalla BPV senza la necessaria autorizzazione, mise in luce un diverso problema, vale a dire quello delle «azioni bacciate». L'ispezione infatti rivelò come la BPV non avesse dedotto per un ammontare cospicuo dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte di finanziamenti erogati dalla stessa BPV ai sottoscrittori delle sue azioni senza comunicarli alla Vigilanza.

L'impatto negativo sotto il profilo patrimoniale era pari a circa 1 miliardo di euro, ed è stato registrato dalla banca nella relazione semestrale al 30 giugno e nel bilancio d'esercizio 2015. La situazione patrimoniale ha inoltre risentito del deterioramento del portafoglio creditizio, che ha comportato la contabilizzazione di 1,3 miliardi di euro di rettifiche di valore nel bilancio 2015 (+54 per cento rispetto all'anno precedente).

La Vigilanza, già a seguito delle prime evidenze che stavano emergendo dagli accertamenti ispettivi avviati a febbraio 2015, ha sollecitato la BPV ad adottare immediati interventi correttivi.

Una volta conclusi gli accertamenti ispettivi, la Vigilanza ha imposto alla banca di ricostituire i margini patrimoniali regolamentari, di prevedere un nuovo piano industriale e un piano per fronteggiare le eventuali emergenze connesse con il reperimento della liquidità, di rafforzare le strutture organizzative, i processi, le procedure e le strategie relative alle sue funzioni di controllo interno.

L'alta dirigenza di BPV è stata rinnovata; nel consiglio di amministrazione si sono dimessi gli esponenti maggiormente coinvolti nelle criticità rilevate dall'ispezione, sono stati sostituiti tutti i responsabili delle funzioni di controllo interno. La banca, in coerenza con il nuovo piano industriale, ha poi deliberato un piano complessivo di rafforzamento patrimoniale o di modifica radicale della *corporate governance* che comprende la trasformazione in spa, un aumento di capitale da 1,5 miliardi e la quotazione in Borsa delle azioni (tramite un'operazione di *initial public offering*, IPO).

Il cerchio non si chiude. Sembrava che tutto potesse andare per il meglio ma gli aumenti di capitale per BPV e VB, garantiti da Unicredit e da Banca Imi (gruppo Intesa Sanpaolo) rispettivamente, non vanno in porto, nella prima metà del 2016, anche per la situazione generale dei mercati.

Comincia così l'«era Atlante». Il Fondo Atlante ha rilevato la proprietà delle due banche sottoscrivendo aumenti di capitale per complessivi 2,5 miliardi, cui si sono aggiunti ulteriori versamenti per 938 milioni alla fine del 2016. Atlante ha rinnovato la *governance* delle due banche sostituendo gli organi dirigenti.

L'intervento di Atlante ha evitato una liquidazione «atomistica» che avrebbe comportato costi molto elevati. Grazie al secondo intervento è stato possibile finalizzare una importante transazione con oltre il 70 per

cento degli azionisti, senza la quale i rischi legali sarebbero stati insostenibili per qualsiasi acquirente.

Per entrambe le banche la necessità di dedurre dal patrimonio di vigilanza la componente legata ai finanziamenti ai soci ha comportato un consistente impatto patrimoniale negativo; ne è conseguita una grave crisi reputazionale e di fiducia, accentuata anche dall'impossibilità per i soci di recuperare l'investimento nelle azioni delle due banche, entrambe non quotate, che ha influito in modo determinante sul deterioramento della situazione aziendale.

Per far fronte al deflusso di liquidità, a febbraio 2017 veniva emessa una prima *tranche* di obbligazioni garantite dallo Stato per complessivi 6,5 miliardi. A marzo le banche richiedevano e ottenevano l'autorizzazione a emettere una seconda *tranche* di obbligazioni garantite per 3,6 miliardi.

Il 10 febbraio 2017 BPV e VB hanno presentato un piano quinquennale di ristrutturazione (progetto Tiepolo) basato sulla fusione tra i due intermediari. Il piano – oggetto di confronto con la BCE già nei mesi precedenti – ipotizzava un fabbisogno patrimoniale di 4,7 miliardi necessari, tra l'altro, per assorbire le perdite derivanti dalla pulizia del portafoglio crediti e far fronte ai costi di ristrutturazione (riduzione della rete territoriale e degli organici).

Poiché non riuscivano a reperire risorse private per il finanziamento del piano, il 17 marzo 2017 le due banche hanno presentato istanza di ricapitalizzazione precauzionale al Ministero dell'economia e delle finanze. Dopo mesi di confronto tra le banche, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia, la BCE e la Commissione europea, quest'ultima ha ritenuto che non sussistessero le condizioni per autorizzare la ricapitalizzazione precauzionale. Il 25 giugno le due banche sono state poste in liquidazione.

Il 23 giugno 2017 la BCE ha dichiarato lo stato di «dissesto o rischio di dissesto» per VB e BPV. Lo stesso giorno il Comitato di risoluzione unico (CRU), Autorità europea per la gestione della crisi delle banche, oltre a confermare la valutazione della BCE, ha deciso che l'avvio di una procedura di risoluzione (prevista dalla Brrd) non fosse nell'interesse pubblico, ai sensi della normativa europea; con ciò ha dichiarato che la gestione dei passi successivi della crisi delle due banche sarebbe passata a livello nazionale.

Il Governo e la Banca d'Italia hanno deciso l'avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa. Questa soluzione è stata preparata nell'arco di pochi giorni, dopo l'abbandono dell'ipotesi della ricapitalizzazione precauzionale, perseguita nei mesi precedenti. L'abbandono è stato determinato dall'evoluzione delle valutazioni delle Autorità europee in materia di perdite «probabili nel futuro prossimo», un concetto introdotto dalla nuova normativa sulla gestione delle crisi, che ne impone la copertura con capitali privati. Sulla stima di queste perdite si sono registrate prolungate discussioni tecniche e divergenze di opinione tra le autorità coinvolte nella procedura; la stima iniziale (1,2 miliardi) è aumentata considerevolmente a seguito dell'analisi del piano di ristrutturazione, effet-

tuata dalle autorità europee ai fini della quantificazione del fabbisogno di capitale e della valutazione di «*viability*» delle due banche.

La soluzione della crisi è consistita nella liquidazione coatta amministrativa delle due banche e nella contestuale cessione a Intesa Sanpaolo di attività e passività delle stesse, a eccezione di alcune poste, meglio individuate di seguito.

Con questa soluzione, il costo della crisi aziendale è stato fatto ricadere in primo luogo sugli azionisti e sui detentori di obbligazioni subordinate delle due banche.

I diritti di questi soggetti, infatti, sono stati mantenuti nella liquidazione e potranno essere soddisfatti solo nell'eventualità in cui lo Stato recuperi integralmente quanto versato a supporto dell'intervento e siano stati soddisfatti gli altri creditori. Viene pertanto rispettato uno dei principi ispiratori della normativa europea, che per combattere fenomeni di az-zardo morale prevede che gli oneri ricadano in primo luogo sulla proprietà e sui sottoscrittori di strumenti patrimoniali delle istituzioni in crisi.

La procedura prevede peraltro delle tutele per gli investitori al dettaglio che hanno sottoscritto passività subordinate delle due banche, per i quali a certe condizioni sono previste forme di ristoro.

Non essendo stata attivata la procedura di risoluzione, non è stato necessario applicare lo strumento del *bail-in*. È stata dunque assicurata la totale salvaguardia delle passività non coperte dal Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD) (depositi di importo superiore ai 100.000 euro, obbligazioni ordinarie), detenute prevalentemente da famiglie e imprese di piccola e media dimensione.

Il Governo italiano ha aggiunto un aiuto di Stato alla procedura di liquidazione coatta. Tale scelta è risultata indispensabile per individuare un acquirente e preservare per questa via la continuità operativa delle due aziende, che sarebbe venuta meno in caso di liquidazione «atomistica». Caduta l'ipotesi della ricapitalizzazione precauzionale, quest'ultima sarebbe stata l'unica alternativa alla scelta effettuata; avrebbe comportato costi molto elevati per tutti gli attori coinvolti.

La Banca d'Italia ha stimato che circa 100.000 piccole e medie imprese e circa 200.000 famiglie sarebbero state costrette a restituire per intero i crediti (circa 26 miliardi); ne sarebbero con tutta probabilità derivate diffuse insolvenze. La conseguente distruzione di valore si sarebbe scaricata sui detentori di passività. I depositanti non protetti dalla garanzia, insieme con gli obbligazionisti *senior*, avrebbero dovuto attendere i tempi della liquidazione (vari anni) per ottenere il rimborso (circa 20 miliardi). Il FITD avrebbe dovuto far fronte a un esborso immediato per circa 10 miliardi, e a rivalersi sulla liquidazione negli anni successivi. Data l'incapienza delle risorse prontamente disponibili presso il FITD, il sistema bancario avrebbe dovuto farsi carico di gran parte delle somme necessarie al rimborso dei depositanti in tempi estremamente ristretti.

Lo Stato sarebbe stato chiamato all'immediata escussione della garanzia sulle passività emesse dalle due banche per un importo di circa 8,6 miliardi.

Nel complesso, con la procedura adottata è stata preservata la continuità dei rapporti di clientela esistenti, sono state evitate gravi ricadute della crisi sul tessuto economico di insediamento delle due banche, attenuati gli effetti sulla compagine dei dipendenti, minimizzato il costo complessivo di soluzione della crisi.

#### 5. L'ASSEGNAZIONE A INTESA SANPAOLO DELLE BANCHE VENETE

Il costoso esito della crisi che ha causato la liquidazione della BPV e di VB deriva in primo luogo dall'assoluta incapacità del Governo di negoziare una soluzione idonea con la Commissione europea e con la BCE.

Una volta fallito il tentativo di fondere le due banche e di quotare la nuova entità in Borsa con un piano industriale che desse nuove prospettive di stabilità e di crescita, il Governo avrebbe dovuto ottenere dalle autorità europee il consenso a nazionalizzare la nuova banca con il meccanismo della ricapitalizzazione precauzionale.

Non si può dire che non ci abbia provato ma, in un ambiente ostile, soprattutto a causa della preconcepita avversione dei tedeschi a favorire soluzioni «pubbliche» alle crisi, il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'economia e delle finanze hanno subito una serie di veti e un costante innalzamento delle «soglie» di partecipazione di capitali privati da coinvolgere nella ricapitalizzazione. Siamo stati vittime di una pretestuosa azione dimostrativa orchestrata dai Paesi forti dell'Unione europea cui non siamo stati capaci di opporci, rivelando un profondo *deficit* di capacità di negoziazione. Senza, tra l'altro, opporre ricorsi. Con il risultato che le banche sono arrivate alla liquidazione coatta amministrativa.

Per evitare che il dissesto producesse ricadute devastanti sull'economia delle aree interessate si è riusciti alla fine a cedere a Intesa Sanpaolo buona parte degli attivi e dei passivi delle due banche. Una «ordinata fuoriuscita dal mercato» è stata assicurata da alcune misure di sostegno pubblico che hanno permesso a Intesa Sanpaolo di non peggiorare la propria situazione patrimoniale e l'esposizione al rischio di credito.

Si è parlato di una «procedura di vendita aperta e trasparente» gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze. Prima è stato individuato un consulente indipendente, scelto dopo una gara. Poi è stata predisposta una *data room* con i dati analitici delle due banche; cinque gruppi bancari e un gruppo assicurativo hanno fatto richiesta di accedervi. Al termine del periodo concesso sono state avanzate due offerte vincolanti: una di Unicredit, per una parte molto piccola del complesso da vendere, l'altra da parte di Intesa Sanpaolo, risultata vincente. Non è stato tuttavia chiarito se e in che misura fossero a conoscenza dei potenziali acquirenti le dimensioni degli oneri che lo Stato era pronto ad assumersi per favorire il buon esito della liquidazione.

Alla fine infatti l'intervento per cassa dello Stato è stato pari a circa 4,8 miliardi di euro. Di questi, 3,5 miliardi sono a copertura del fabbisogno di capitale di Intesa Sanpaolo in seguito all'acquisizione della «parte

buona» delle attività delle due banche; altri 1,3 miliardi contribuiscono alla ristrutturazione aziendale che Intesa Sanpaolo dovrà sostenere per rispettare gli obblighi assunti nell'ambito della disciplina europea sugli aiuti di Stato. Intesa Sanpaolo si impegna, tra l'altro, a gestire gli esuberi di personale conseguenti all'operazione.

Lo Stato concede inoltre a Intesa Sanpaolo una garanzia sul credito che questa vanta nei confronti delle banche in liquidazione per lo sbilancio di cessione (5,4 miliardi elevabile fino a 6,4 miliardi). Infine lo Stato concede a Intesa Sanpaolo garanzie a fronte di rischi di varia natura per un valore atteso (*fair value*) complessivo di 400 milioni (a fronte di un massimale garantito pari a circa 6 miliardi). Tali garanzie rispondono anche all'esigenza di sopperire a una serie di carenze informative che, data la rapidità con cui è stato necessario condurre l'asta competitiva, non è stato possibile colmare prima della presentazione delle offerte.

In totale quindi c'è un esborso di cassa pari a 4,8 miliardi e garanzie per circa 12 miliardi. In cambio lo Stato non riceve azioni o titoli di debito, come sarebbe stato ovvio. Il Governo e la Banca d'Italia hanno ripetutamente assicurato che gran parte dei fondi sarà recuperata con un'attenta gestione degli attivi e dei passivi. Resta il fatto che Intesa Sanpaolo ha beneficiato di un enorme contributo pubblico, sancito da un decreto approvato in fretta e furia senza possibilità di modifiche, per mantenere inalterati i propri ratio patrimoniali.

Il 22 dicembre 2017 Carlo Messina, amministratore delegato di Intesa Sanpaolo, ha dichiarato che la sua banca supera di oltre quattro punti percentuali il requisito patrimoniale *supervisory review and evaluation process* (Srep) per il 2018, circa 12 miliardi di euro più del minimo richiesto dalla normativa. Sembra di poter concludere che Intesa non avesse affatto bisogno dell'aiuto dello Stato per mantenere i propri *ratio* patrimoniali. Di qui la domanda: era davvero necessario mettere sul piatto tutti quei soldi da parte dello Stato? Gli altri soggetti, sia quelli che hanno avuto accesso alla *data room* sia quelli soltanto interpellati, erano informati che rilevando le due banche venete avrebbero potuto beneficiare di quelle condizioni così favorevoli?

Il sospetto è che Intesa Sanpaolo fosse l'unico gruppo bancario disponibile ad affrontare l'operazione e che nella fase negoziale abbia saputo brillantemente monetizzare la propria disponibilità. In altre parole c'è stato un *bail-out* che Bruxelles e Francoforte hanno accettato purché lo si nascondesse dietro lo schermo del *burden sharing* (azzeramento di azioni e *bond* subordinati) e della gara per l'acquisizione delle due banche venete, vinta da Intesa Sanpaolo ma alla quale tutte le banche europee avrebbero potuto partecipare.

## 6. IL CASO MPS

La ricapitalizzazione precauzionale (ovvero il conferimento di capitali pubblici al fine di scongiurare una crisi) di Mps e il conseguente in-

gresso del Tesoro nel capitale della banca come azionista di riferimento arrivano nel 2017 con numerosi anni di ritardo rispetto a quando sarebbe stato necessario. La misura concordata con la Commissione europea e con la BCE ha messo, auspicabilmente, fine a un lungo periodo di pessima gestione tra le cui cause spicca la volontà della Fondazione Mps di mantenere il controllo della Banca e di assicurarsi un rendimento del capitale tale da poter continuare in un'antica politica di elargizioni discrezionali al territorio.

Gli ultimi dieci anni di storia della Banca Mps sono caratterizzati da alcune importanti discontinuità. La prima, probabilmente decisiva, risale all'8 novembre 2007 quando il consiglio di amministrazione delibera l'acquisizione del gruppo Antonveneta, al prezzo di circa 9 miliardi, di cui 6 a titolo di avviamento. La Banca d'Italia, reduce dagli anni «dirigisti» del governatore Antonio Fazio, sotto la regia di Mario Draghi lascia fare al mercato, forse un po' troppo. Non sottilizza sul fatto che non fosse prevista una *due diligence* e si accontenta del piano di rafforzamento patrimoniale presentato dalla banca. Dopo Unicredit-Capitalia e Intesa-SanpaoloImi sperava che si formasse un terzo polo nazionale del credito.

Quando arriva la crisi, nel 2008, la Vigilanza intensifica le ispezioni. Le condizioni di liquidità si fanno critiche soprattutto a causa di massicce operazioni in titoli di Stato. In particolare due repo strutturati effettuati con Deutsche Bank e Nomura per un valore nominale complessivo di circa 5 miliardi, con profili di rischio non adeguatamente controllati e valutati da Mps. Si tratta di componenti delle operazioni Santorini e Alexandria, che risulteranno in seguito connotate da significative irregolarità e da comportamenti forse fraudolenti, secondo quanto sta verificando anche la Magistratura.

Il primo allarme era arrivato alla Consob il 29 luglio 2011 con un esposto anonimo che segnalava pratiche scorrette poste in essere da taluni dirigenti di Mps, cui erano demandate le funzioni di finanza proprietaria (acquisto e vendita di strumenti finanziari in conto proprio), operazioni volte al conseguimento di benefici personali a danno della banca. L'esposto definiva altresì come anomala l'operatività della banca in titoli di Stato, svolta con controparte Nomura a valere sul portafoglio di proprietà della banca, nonché talune operazioni finanziarie poste in essere investendo disponibilità della banca.

La Consob si è premurata di chiedere i contratti relativi all'operazione Nomura il 25 giugno 2012, quasi un anno dopo. Perché c'è voluto tanto tempo? E perché, sebbene la parola derivati comparisse nei contratti ben 447 volte, la Consob ci ha messo tanto a stabilire che proprio di derivati si trattava? È abbastanza stravagante anche il modo in cui la Consob ha imposto al Mps di trattare la questione nei prospetti relativi agli aumenti di capitale e nei bilanci. Nel caso degli aumenti di capitale del 2014 e del 2015 la Consob ha approvato i prospetti e Mps ha messo un'avvertenza in prima pagina. «Nel bilancio della banca sono riportate operazioni di *term structured* repo, contabilizzate secondo la cosiddetta metodologia a saldi aperti. La modalità di rappresentazione contabile di

questo tipo di operazioni è all'attenzione degli organismi competenti in sede nazionale e internazionale. Non si può escludere che in futuro tali organismi forniscano indicazioni diverse sul trattamento contabile, con possibili riflessi sulla situazione economica, patrimoniale e/o finanziaria della Banca e/o del Gruppo» (prospetto 2014). «Si precisa che la contabilizzazione delle operazioni di *long term structured repo* è, alla data del prospetto, oggetto di approfondimento da parte della Consob» (prospetto 2015). La Consob ha completato i suoi accertamenti nel novembre 2015, quando tutti e due gli aumenti di capitale erano stati realizzati e il loro valore azzerato, salvo poi accertare che i bilanci (e dunque i prospetti che richiamavano i bilanci) non erano conformi. La stessa Consob non ha rilevato criticità in riferimento alle scelte contabili di Mps in varie sedi, tra il 2014 e il 2015, malgrado che la Nomura avesse pacificamente ammesso che si trattava di derivati sin dal 2013 e che la BaFin nel 2014 le avesse comunicato che anche l'operazione con Deutsche Bank era un derivato. Suscita perplessità, infine, che il provvedimento del dicembre 2015 con cui la Consob ha ordinato a Mps di correggere i bilanci riguardasse solo il 2014 e la semestrale 2015 mentre il 2012 e il 2013 non sembrerebbero essere stati presi in considerazione.

Per definire in modo incontrovertibile la natura delle operazioni Santorini e Alexandria c'era comunque una modalità molto semplice: chiedere se i titoli di Stato sottostanti esistevano veramente. L'esistenza dei titoli è stata molte volte richiesta e confermata dalla banca. Ma se chi vigila ha dei dubbi e vuole avere la certezza assoluta bisogna avere la possibilità di accedere alla Monte Titoli: la Consob avrebbe potuto chiedere alla Guardia di finanza di verificarlo, come ha fatto in seguito la procura di Milano.

La Consob, che ha la responsabilità sulla correttezza dei bilanci, ma anche la Banca d'Italia hanno faticato a venire a capo delle due operazioni, tra documenti occultati, contabilità falsificate, costituzione di comitati per valutare le modalità di contabilizzazione e richieste di pareri agli organismi contabili internazionali. Passa tempo prezioso prima che, con la scoperta del *mandate agreement* da parte del nuovo *management* nell'ottobre 2012, le operazioni Santorini e Alexandria si rivelino per quello che realmente sono (contratti derivati), le posizioni vengano chiuse e i bilanci corretti per tener conto delle perdite.

Gli errori individuati hanno portato Mps a rilevare maggiori passività (al lordo degli effetti fiscali), alla data iniziale di iscrizione: 308 milioni di euro per Alexandria e 429 milioni di euro per Santorini. Tale correzione (737 milioni di euro in tutto) è stata poi materialmente effettuata nel bilancio al 31 dicembre 2012, approvato nel febbraio 2013.

Come ha ricordato il capo della Vigilanza della Banca d'Italia Carmelo Barbagallo «i rischi finanziari hanno messo in grave difficoltà MPS; alla lunga, è stato però il rischio di credito che ne ha minato più in profondità l'equilibrio economico-patrimoniale. La banca raggiunge il picco di circa 160 miliardi di crediti nel biennio 2009-2010. Da allora, anche per effetto dei piani di ristrutturazione imposti dalla Commissione eu-

ropea nell'ambito degli aiuti di Stato, gli impieghi si riducono progressivamente di circa 30 miliardi. Per converso, i crediti deteriorati erogati per oltre l'80 per cento prima del 2012, crescono progressivamente fino al 2014, anno nel quale raggiungono i 45 miliardi, ammontare che rimane costante fino alla fine del 2016, anno nel quale fa registrare una incidenza doppia sugli impieghi totali rispetto alla media delle banche italiane».

La Banca d'Italia ha reagito con determinazione quando ha scoperto, purtroppo tardivamente, che il *management* del Mps, oltre a essersi avventurato in operazioni finanziarie spericolate, non era in grado di raddrizzare la nave che stava affondando. L'uscita di scena del presidente Mussari e del direttore generale Vigni nel 2012 si devono sostanzialmente all'esercizio, da parte della Banca d'Italia, del *power of removal* degli amministratori con tre anni di anticipo rispetto all'entrata in vigore della norma che lo consente.

In realtà l'errore strategico più clamoroso nella gestione della crisi Mps è stato fatto però nel gennaio del 2013 quando, dopo l'emersione dello scandalo Alexandria-Santorini, lo Stato ha sottoscritto 4 miliardi di *Monti-bond* dotati di cedole molto alte, superiori al 9 per cento. Quei 4 miliardi avrebbero potuto essere usati per ricapitalizzare Mps: lo Stato sarebbe così diventato azionista di maggioranza e a quell'epoca l'Unione europea non avrebbe potuto obiettare nulla (la *Banking Communication* è dell'agosto 2013). A quel punto, se ben gestita, Mps sarebbe potuta diventare polo aggregante per tutte quelle banche che negli anni successivi hanno incontrato difficoltà a ricapitalizzarsi. E probabilmente i 10 miliardi di aumenti di capitale realizzati tra il 2011 e il 2015 da Mps non sarebbero andati sprecati come invece è successo.

Ma non è andata così. Allora prevalse l'ideologismo privatistico, nel nome di una presunta ma mai dimostrata superiorità della proprietà privata nella gestione delle banche e delle imprese in generale. Sarebbe invece auspicabile un approccio molto più pragmatico anche da parte dell'Unione europea: quando è necessario lo Stato entra nel capitale, come poi è successo nel 2017.

Anche nel 2016, quando Mps non supera gli *stress test* della BCE in presenza di uno scenario particolarmente avverso, il governo Renzi perde tempo prezioso. Si affida infatti a JpMorgan che si candida a gestire la ricapitalizzazione-ristrutturazione della banca, convogliando capitali privati esteri. Si vocifera a lungo dell'intervento del Fondo sovrano del Qatar. Renzi non vuole chiedere soldi al Parlamento per le banche prima del *referendum* di dicembre in cui si gioca tutta la sua credibilità politica. Una volta perso il *referendum* sfuma il piano JpMorgan e bisogna ricominciare daccapo con il decreto salvabanche e la richiesta all'Unione europea di ricapitalizzazione precauzionale da 8,8 miliardi.

Nel frattempo, in settembre, Renzi e Padoan, d'accordo con JpMorgan, impongono un cambio alla guida di Mps: al posto del collaudato Fabrizio Viola viene nominato Marco Morelli che aveva già lavorato in Mps ai tempi dell'acquisizione di Antonveneta e dell'operazione Fresh, costruita da JpMorgan per completare il rafforzamento patrimoniale necessa-

rio per l'acquisizione. Morelli era stato multato nel 2013 in via amministrativa dalla Banca d'Italia (208.000 euro) per non aver esplicitato tutte le condizioni sottostanti all'operazione Fresh (si trattava in realtà di un'emissione obbligazionaria mascherata, non di un aumento di capitale). In sede penale era peraltro stato assolto dalle stesse accuse.

Tutto ciò non ha impedito che il consiglio di amministrazione di Mps lo abbia giudicato *fit and proper*, adatto, a guidare la banca. La BCE non ha avuto alcunché da obiettare alla valutazione del consiglio di amministrazione di Mps.

A questo proposito vale la pena ricordare il singolare ritardo con cui il Tesoro sta procedendo nel recepimento della direttiva europea Crd IV del 26 giugno 2013 che definisce i criteri di competenza, onorabilità, correttezza, indipendenza e disponibilità di tempo per i consiglieri di amministrazione delle banche. L'Italia ha recepito la direttiva il 12 maggio del 2015 ma da allora non è mai stato promulgato il decreto attuativo necessario perché le norme entrino in vigore. Il Tesoro ha avviato una consultazione pubblica su una bozza di decreto nel settembre scorso. La consultazione si è chiusa e del decreto ancora non c'è traccia.

#### 7. LE RESPONSABILITÀ DELLA CONSOB

Il direttore generale della Consob Angelo Apponi ha detto in audizione che la Consob orienta e calibra i suoi approfondimenti di vigilanza sulla base delle informazioni disponibili: l'autorità concentra la propria attività di vigilanza su quei soggetti (o quelle operazioni) che, da un'analisi effettuata sui dati disponibili in sede di pianificazione della vigilanza, presentino maggiori profili di rischio di violazione delle regole che presiedono allo svolgimento dell'attività di intermediazione mobiliare. A tal fine si tiene conto, tra l'altro, delle segnalazioni statistiche di vigilanza che pervengono dagli intermediari, degli eventuali esposti dei risparmiatori o delle associazioni di categoria, nonché di ulteriori fonti informative, quali, ad esempio, le segnalazioni della Banca d'Italia ovvero degli organi di controllo interno, delle società di revisione o della stessa autorità giudiziaria.

Nel caso di VB, la Banca d'Italia aveva comunicato all'autorità di controllo dei mercati che il prezzo era alto già dal 2013 ma non aveva precisato che l'incongruenza nasceva dall'utilizzo di una metodologia di valutazione irrazionale e non corretta e quindi la Consob non si è mossa (né ha condotto autonome valutazioni per cercare di comprendere quali fossero i motivi della sopravvalutazione dei titoli lamentata dalla Banca d'Italia). La Consob ha invece ritenuto sufficiente indicare nel prospetto dell'aumento di capitale del 2014 quale fosse il rapporto *price/book value* insieme a quello di altre banche, in alcuni casi superiore in altri inferiore. L'investitore doveva fare le sue valutazioni e capire.

Secondo Apponi, quindi, il piccolo risparmiatore avrebbe dovuto desumere l'esistenza di differenze tra VB e altre banche, non quotate ma ri-

tenute comparabili, osservando il diverso valore che il *price/book value* della prima aveva rispetto a quello medio delle seconde. Peccato che nel prospetto approvato dalla Consob si legga, poco sopra la tabella con i *price/book value*, che VB è come le altre banche.

Ma, forse, l'affermazione più sconcertante di Apponi è quella sui finanziamenti baciati di VB, almeno 150 milioni di euro che servivano a «stimolare» la domanda di azioni della banca veneta. Ebbene Apponi ha detto che la Consob sapeva. Difficile comprendere a questo punto la sua inazione: tocca infatti alla Consob vigilare sulla correttezza degli intermediari nell'erogazione dei servizi di investimento ai propri clienti. E si deve ritenere che essa sapesse anche dell'avviamento da 1,3 miliardi che continuava a beneficiare di una valutazione alquanto generosa o dell'elevatissima incidenza dei crediti decotti.

Su VB c'è poi un altro «dettaglio» che non torna: come faceva Consob a non sapere niente sino al 2015 se i suoi ispettori già dal 2011 (ben quattro anni prima) erano a conoscenza dei prezzi gonfiati anche grazie a carte ricevute proprio da via Nazionale in cui si condivideva l'informazione (acquisita da ispezione Banca d'Italia del 2009) che il processo di valorizzazione delle azioni non si atteneva a rigorosi criteri metodologici?

Riassumendo nei suoi interventi in Commissione la Consob, e in particolare il suo direttore generale Angelo Apponi, sembrerebbe aver cercato di attribuire alla Banca d'Italia la volontà di tenere nascoste alla Consob importanti informazioni sullo stato di salute di alcune banche vigilate, con l'obiettivo di «favorire» il buon esito di operazioni sul capitale e di collocamenti obbligazionari destinati a rafforzare la patrimonializzazione delle banche stesse e con la conseguenza di avere danneggiato i risparmiatori, sollecitati a investire in obbligazioni subordinate il cui rischio effettivo non era noto ai sottoscrittori.

Il presidente Vegas, del resto, ha teorizzato una sorta di primato, nella costituzione materiale, dell'obiettivo della stabilità degli intermediari su quello della tutela degli investitori. È inutile dire che né nella legge, né in letteratura né nella prassi internazionale delle omologhe istituzioni esiste il primato teorizzato da Vegas.

Si pone quindi un problema di fondo: prima e durante le crisi bancarie sono stati collocati ai risparmiatori strumenti che presentavano profili di rischio inadatti a quel tipo di pubblico. La Consob, al di là di un controllo formale dei prospetti di collocamento che risultano in genere molto prolissi e poco chiari, non sembrerebbe essersi preoccupata di accertare che quei titoli non venissero offerti a clienti sbagliati. Nelle quattro banche che sono state risolte alla fine del 2015 risulta che la Consob non abbia mai condotto ispezioni dal 2007. L'*authority*, che è stata opportunamente dotata di poteri ispettivi molto intrusivi, avrebbe potuto evitare gran parte dei casi di *mis-selling* che sono all'origine delle perdite subite da migliaia di risparmiatori. Avrebbe dovuto vigilare sulla corretta applicazione della profilatura della clientela e dare risalto al fatto che le banche stavano collocando ai propri clienti titoli di cui erano le società emittenti.

Il presidente Vegas ha fatto un confronto tra le 700 persone impiegate nella Vigilanza della Banca d'Italia e i 35 ispettori della Consob. Questo non è un buon motivo per venir meno ai propri compiti. Le risorse vanno concentrate là dove servono; si può chiedere il supporto delle altre autorità di vigilanza; si può reclamare un rafforzamento della struttura.

La Consob ha chiesto a gran voce e ottenuto, dal 2007, l'accesso alla Centrale dei rischi, la banca dati della Banca d'Italia in cui sono archiviate tutte le posizioni dei soggetti affidati dal sistema bancario italiano. Ogni mese riceve dalla Banca d'Italia dati dettagliati («granulari») su tutte le oltre 500 banche italiane. Dal 2014 ha accesso all'archivio degli esponenti delle banche. Sulla base del protocollo del 2012 può chiedere informazioni quando deve approvare un prospetto per l'emissione di titoli di debito. Infine la Banca d'Italia seleziona e trasmette alla Consob le parti più importanti dei 200-250 rapporti ispettivi che vengono redatti ogni anno e che mediamente contengono 50 pagine più gli allegati. Probabilmente qualche gelosia istituzionale e qualche incomprensione o idiosincrasia tra i funzionari hanno reso meno fluida la comunicazione tra le due istituzioni. È tuttavia difficile sostenere che la Consob non disponesse delle informazioni necessarie per muoversi a tutela dei risparmiatori. Nel corso delle audizioni è emerso anche che la BCE, in un *memorandum of understanding* con le Consob nazionali, si è riservata il diritto di non fornire, a sua discrezione, documentazione che non ritiene opportuno diffondere.

La Consob può essere ritenuta responsabile del fatto di non aver imposto che tra gli strumenti di valutazione a disposizione degli investitori ci fossero i cosiddetti scenari probabilistici. Nell'approccio *risk based* alla finanza, alternativo a quello deterministico (*what if scenarios*), gli scenari probabilistici mostrano le probabilità che un investimento possa produrre perdite o guadagni, con la contestuale indicazione di quante perdite o guadagni si potrebbero avere. Gli scenari informano sul profilo rischio/rendimento di un investimento. Se fossero stati comunicati agli acquirenti delle obbligazioni delle banche «salvate» avrebbero indicato, per esempio, che il *bond* subordinato di Banca Etruria (emesso nel 2013 e con scadenza 2023) aveva, al momento dell'emissione, il 62,73 per cento di probabilità di far perdere oltre 52 euro su 100 investiti e solo l'1,24 per cento di far guadagnare in modo soddisfacente (170 euro sui 100 investiti), a fronte di una possibilità del 36,03 per cento di produrre un risultato neutro rispetto a un investimento senza rischi.

La Consob richiede gli scenari probabilistici per la distribuzione di prodotti finanziari illiquidi (tra cui rientrano le obbligazioni bancarie), per i prospetti degli investimenti finanziari in organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) e per i prodotti finanziario-assicurativi (polizze *unit-linked* e *indexlinked*). La Consob definisce gli scenari probabilistici come «fondamentali per supportare il potenziale investitore nell'assunzione di una decisione d'investimento consapevole», costituendo un «elemento d'analisi imprescindibile». L'Autorità europea di vigilanza sui mercati finanziari (ESMA) in una *opinion* del 7 febbraio 2014, con riferimento ai prodotti complessi (tra cui rientrano le obbligazioni subordi-

nate), ha stabilito che le Autorità nazionali di controllo, nella loro attività di supervisione, dovrebbero controllare che le banche, prima di consigliare ai propri clienti d'investire in prodotti complessi, valutino l'intelligibilità del profilo di rischio-rendimento.

Secondo la Corte di cassazione l'intermediario deve comunicare al cliente il rapporto rendimento/rischio. Lo stesso *rating* altro non esprime che la probabilità di *default* di un emittente (ovvero il suo rischio di credito). Anche la giurisprudenza di merito, con riferimento ai derivati, ha più volte ribadito che i contratti sono nulli se non indicano gli scenari di probabilità.

L'intera finanza moderna si fonda sul concetto di rischio e la più recente giurisprudenza lo ha ricordato a chiare lettere. La Corte di cassazione, per esempio, ha scritto che il rischio è «elemento connotato a qualsiasi investimento finanziario ... La conformazione del rischio costituisce, pertanto, un profilo di primario rilievo del contenuto del regolamento d'interessi nei contratti aventi a oggetto la richiesta di acquisto ... di prodotti finanziari. La normazione primaria e regolamentare sono rivolte alla massima trasparenza informativa in ordine agli investimenti che l'intermediario si appresta a realizzare per l'investitore in modo che egli sia al corrente del margine effettivo di rischio relativo ai rendimenti possibili e alle perdite pronosticabili».

È strano che il presidente Vegas, nella sua audizione, non abbia ritenuto doveroso chiarire il documento della Divisione Emittenti della Consob (Prot. N. 11038690 del 3 maggio 2011) nel quale si dà conto del fatto che egli stesso aveva precedentemente fornito indicazioni – per le vie brevi – in base alle quali «a prescindere da valutazioni in merito all'opportunità [gli Uffici della Consob] inviteranno gli emittenti a non inserire le predette informazioni sugli scenari di probabilità nel prospetto e ne richiederanno l'eliminazione nel caso in cui il prospetto le dovesse comunque riportare per autonoma iniziativa del proponente». Interessante sarebbe stato sapere se tale indicazione che il presidente Vegas aveva fornito agli uffici della Consob aveva o meno l'avallo di una decisione collegiale, l'unica che poteva legittimamente rimettere in discussione la decisione assunta dal Collegio il 27 ottobre 2009, in ragione della quale «nell'attesa degli esiti della consultazione sulla raccomandazione ... per quanto concerne le istruttorie [allora] in corso, [gli Uffici] si limitano a raccomandare agli emittenti l'inserimento degli scenari senza formulare richieste in tal senso integrative dell'informativa riportata nel documento d'offerta». Fatto sta che, il nuovo orientamento fornito dal presidente Vegas (impedire la rappresentazione degli scenari) trovò la sua prima applicazione proprio nel documento relativo all'offerta pubblica di scambio proposta dalla BPV su polizze «Berica Indicazione 3», «Berica Indicazione 4» e «Berica Indicazione 6», emesse da Berica Vita e sulla polizza «New Life Borsa 36», emessa da Vicenza Life. Ciò è veramente singolare perché, in Commissione, per mostrare quella che, a suo dire, sarebbe l'inutilità degli scenari, ha mostrato un prospetto asserendo che fosse del 2011: gli scenari indicavano che l'investimento proposto dall'emittente (guarda caso, pro-

prio BPV) avrebbe avuto un rendimento negativo «solo» nel 12 per cento dei casi.

In realtà le cose stanno diversamente. Il prospetto mostrato da Vegas è relativo al 2009, prima della crisi bancaria mondiale, prima della direttiva sul *bail-in*, quando si riteneva che le banche non potessero fallire e quando scenari con il 12 per cento di rendimenti negativi rappresentavano un elemento di forte anomalia, indice di una situazione potenzialmente preoccupante e comunque tale da scoraggiare i risparmiatori più avveduti dato che nello stesso periodo molte altre emissioni si presentavano con un rischio di rendimento negativo prossimo allo zero. E nel 2011? Effettivamente BPV fece un prospetto che però, grazie alle indicazioni date dal presidente Vegas agli Uffici non conteneva scenari. Scenari che, secondo le stime fatte da analisti indipendenti avrebbero indicato il 50 per cento di probabilità di perdere oltre 70 euro ogni 100 investiti.

Riassumendo, non solo il prospetto mostrato da Vegas era utile nel 2009 (contrariamente a quanto da lui asserito, riferendolo al 2011) ma se il prospetto del 2011 avesse contenuto anch'esso gli scenari (cosa che invece Vegas impedì) sicuramente molti meno risparmiatori sarebbero stati danneggiati giacché l'indicazione sull'intrinseca pericolosità degli strumenti proposti sarebbe stata chiara e inequivocabile.

Sempre in relazione agli scenari probabilistici suscita perplessità anche quanto sostenuto in Commissione dai vertici della Consob. Alcuni parlamentari volevano capire perché la Consob non avesse fatto mettere questa preziosa informazione per i subordinati collocati a ignari risparmiatori da Banca Etruria, BPV, VB ma anche Carichiati, Cariferrara e Banca delle Marche nel tentativo di restare a galla. Specie considerato che con probabilità di perdita comprese tra il 45 e il 68 per cento avrebbero fatto capire a chiunque che era meglio stare alla larga da quelle obbligazioni. Apponi ha detto che a fine 2010 una grande banca (Mediobanca) aveva puntato i piedi e allora la Consob ha fatto dietrofront, considerato che Mediobanca a dati di mercato era più solida dello Stato italiano. Il 14 dicembre Giuseppe D'Agostino, vice-direttore generale della Consob spiega che gli scenari di probabilità non sono inclusi nei prospetti del subordinato collocato da Banca Etruria a giugno 2013 perché non sono previsti dagli schemi europei. La Consob avrebbe pure provato a farli inserire ma l'Europa non li ha voluti. D'Agostino fa capire che personalmente lui non ha nulla contro questi scenari probabilistici, ma il punto è che la Mifid 2 ha privilegiato il «governo del prodotto» in base a cui lo stress test dell'obbligazione la banca lo fa in casa *ex ante* sulla base di un processo documentato. E sostiene che questo è «molto più rappresentativo e cogente» degli scenari. Ammesso e non concesso che sia vero, c'è solo un (piccolo) particolare: all'epoca dei fatti su cui indaga la Commissione Banche la Mifid 2 non era ancora in vigore. A chi chiedeva se vi fossero norme comunitarie che vietavano espressamente a Consob di chiedere l'inserimento degli scenari nel prospetto del subordinato Etruria, Salvatore Providenti, capo della consulenza legale, ha dichiarato che la Consob non può chiedere «in modo generalizzato» l'inclusione di un'informazione nei pro-

spetti. In conseguenza il presidente Casini ha ritenuto di dover fare il punto: «L'Unione Europea non avrebbe impedito a Consob di fare delle richieste specifiche che evidentemente non sono state fatte. Un conto è l'obbligo, un conto la possibilità». Ancora, l'onorevole Sibilìa chiede conto del Regolamento illiquidi della Divisione Intermediari della Consob, emanato nel marzo 2009 che al paragrafo 1.5 prevede proprio gli scenari probabilistici e che è ancora in vigore. E qui Providenti risponde che si tratta di un tentativo di raccomandazione della Consob che poi non è stato emanato. Ma non è così: la domanda si riferisce chiaramente a un provvedimento assunto da Consob a marzo 2009, mentre Providenti ribatte parlando di una diversa iniziativa di luglio 2009.

D'Agostino incalzato dice che lui non può rispondere sul tema Etruria per gli scenari in quanto non inclusi nel procedimento amministrativo. Questo però è falso. Nella lettera prot. n. 13032868 del 18 aprile 2013 la Consob, nel dare il nulla osta al prospetto, dice che nel fare la scheda-prodotto la Banca dovrà rispettare «gli orientamenti interpretativi forniti della Comunicazione Consob n. 9019104 del 2 marzo 2009». Bene, questa comunicazione, come già detto, è quella che al paragrafo 1.5. prevede gli scenari probabilistici. La domanda sorge spontanea: ma perché se la Consob chiede di mettere gli scenari nella scheda prodotto poi la Banca non lo ha fatto? E soprattutto perché, se la Banca non lo ha fatto, nessuno in Consob ha detto nulla (quegli scenari avrebbero detto al risparmiatore che in quasi il 70 per cento dei casi avrebbe perso il suo investimento)?

Insomma, da tutto questo emerge un quadro in cui la Consob di Vegas sembrerebbe avere a cuore il bene del soggetto vigilato molto più di quello del risparmiatore. Lo si è visto nel caso Mps, con le due operazioni in derivati tenute nascoste al mercato nell'interesse della società emittente, e senza che si ritenesse necessario verificare presso Montetitoli l'esistenza dei titoli di Stato sottostante alle operazioni Alexandria e Santorini, e anche nel precedente caso Unipol-Fonsai quando l'autorizzazione dell'acquisizione fu concessa, malgrado le perplessità di una parte della struttura Consob sulla contabilizzazione di alcuni derivati, solo per evitare che venisse meno un finanziamento di Unipol Banca all'operazione di ampliamento del porto di Ostia, cara a persone vicine all'ex-ministro Giulio Tremonti, di cui Vegas era stato viceministro.

In sostanza le responsabilità della Consob emergerebbero chiaramente e sembrano essere gravi.

## 8. LA VIGILANZA DELLA BANCA D'ITALIA

Questa Commissione d'inchiesta è stata istituita con l'obiettivo di dimostrare un teorema: la Banca d'Italia non ha fatto il suo dovere e la scarsa qualità della vigilanza sul sistema bancario ha favorito una degenerazione della situazione di crisi di alcune banche con l'effetto di penalizzare soci, obbligazionisti, contribuenti, le altre banche italiane.

Quanto emerso in Commissione non sembra giustificare l'assunto iniziale. Negli anni che vanno dal 2012 al 2017 sono state commissariate Banca delle Marche, Cassa di risparmio di Chieti, Cassa di risparmio di Ferrara. Poi è stata commissariata la Banca Etruria. Il vertice del Mps è stato sostituito. Anche la crisi delle due banche venete è venuta fuori con le ispezioni della Banca d'Italia. Il sistema di potere di Giovanni Berneschi alla Carige è stato sgominato come quello di Massimo Ponzellini alla Banca popolare di Milano. Un centinaio di Banche di credito cooperativo (BCC) sono state chiuse o assorbite da realtà più solide. Tre banche (Rimini, Cesena e San Miniato) sono finite al Gruppo Agricole-Cariparma. Qualche altro focolaio è stato spento, come a Spoleto e a Teramo. Altre crisi sono state risolte nel doveroso silenzio.

Insomma non sembra che la Vigilanza sia rimasta proprio con le mani in mano.

Va tenuto presente che dal 2015, con l'entrata in vigore della Brrd, le crisi non si possono più gestire con l'amministrazione straordinaria. Né la Banca d'Italia ha più il potere di «imporre» soluzioni di sistema, come faceva prima, con la *moral suasion*: si convocava una banca abbastanza solida, le si diceva «ti devi prendere quest'altra banca scassata», le si dava qualche contentino e la crisi era risolta. Adesso le banche possono dire di no oppure, per dire di sì, pongono condizioni pesanti. Le banche sono infatti imprese, con la loro autonomia di gestione, e come tali vengono trattate. Si può discutere se questo sia giusto o sbagliato ma nell'attuale fase storica funziona così.

Dal 2018, con la costituzione dei due gruppi nazionali di banche di credito cooperativo, la gran parte del sistema bancario italiano sarà soggetta alla vigilanza della BCE. La Banca d'Italia fa parte dell'Eurosistema, partecipa alle decisioni di Francoforte ma non ha più una responsabilità diretta sui maggiori gruppi bancari nazionali che sono una quindicina. L'attenzione si sposta quindi sempre di più da via Nazionale all'Eurotower.

La Vigilanza europea esercita una supervisione più centrata su meccanismi automatici di verifica della stabilità degli intermediari: dotazione patrimoniale, corretta valutazione degli attivi, stress test, rapida imputazione a perdita dei crediti in sofferenza.

Il passaggio al nuovo regime non è stato indolore perché si è sovrapposto a un fenomeno significativo: negli ultimi tre anni sono esplosi i bubboni che si erano formati con la recessione seguita alla crisi del debito sovrano nel 2011. Banche locali gestite da gruppi di potere autoreferenziali (popolari ed ex casse di risparmio) sono state travolte dalla massa di Npl che avevano accumulato.

Il passaggio alle nuove regole europee (*burden sharing e bail-in*) ha allungato i tempi di risoluzione delle crisi. Anche perché il Governo si è rivelato incapace di negoziare le condizioni migliori per l'Italia a Francoforte e a Bruxelles: non è riuscito a ottenere la ricapitalizzazione precauzionale delle venete, ha pagato a caro prezzo (in termini di severità del piano industriale sottostante) quella di Mps, non è stato autorizzato a im-

piegare il Fondo di tutela dei depositi per i salvataggi delle quattro banche.

Le domande cui rispondere sono: la Banca d'Italia si sarebbe dovuta accorgere prima di quanto stava accadendo in Veneto e in particolare a Vicenza? Esisteva una sorta di «predilezione» nei confronti della BPV destinata, nella visione di via Nazionale, a diventare «polo aggregante» mediante l'assorbimento di VB prima e di Banca Etruria poi?

Il governatore Visco ha chiarito di aver raccomandato ai vertici della BPV di cercare un accordo con VB su base paritaria (anche se non necessariamente con le stesse persone che guidavano il gruppo all'epoca); che sono stati gli *advisor* di Banca Etruria a individuare BPV (e un altro intermediario) quando la Vigilanza chiese loro di trovare un *partner* di adeguato *standing*; che il vincolo posto alle aggregazioni di BPV era stato rimosso nel 2011; che da allora Zonin ha esplorato numerose possibilità (Marostica, VB, Banca Etruria, Spoleto, Ferrara, Puglia e Basilicata) senza mai riuscire a venire a capo di niente.

Si è dovuto attendere il *Comprehensive assessment* del 2015 (*asset quality review* e stress test) per costringere le due banche ad affrontare quella ricapitalizzazione che si è rivelata sostanzialmente impossibile da realizzare sul mercato, prima con il sostegno delle maggiori banche (Banca Imi-Intesa Sanpaolo per VB e Unicredit per BPV), poi con l'ingresso nel capitale di Atlante. «Potevamo noi nel 2013 essere un pochino più svegli? Forse», si è chiesto il governatore Visco dandosi anche una risposta. «Nelle discussioni del Direttorio, nelle valutazioni sulla base delle carte l'abbiamo sempre considerata, fino ad allora, una banca non straordinaria, non la migliore delle popolari, sicuramente c'erano varie altre popolari migliori di Vicenza, ma in quell'ambito lì sicuramente una banca in grado di fare acquisizioni di banche più piccole con attenzione». Quindi il problema è stato sottovalutato.

La Banca d'Italia può rendere più efficace la sua azione. Va tuttavia ricordato che la Vigilanza minimizza, ma non elimina, né potrebbe farlo, la probabilità che una banca vada in crisi. Le banche, come abbiamo detto, sono infatti delle imprese (per quanto soggette a una disciplina speciale, che trova fondamento nelle loro peculiarità) e la Vigilanza non può sostituirsi agli amministratori nella loro gestione. Quando la crisi non origina da ragioni tecniche o fenomeni aziendali, ma è connessa con comportamenti opachi o veri e propri illeciti penali posti in essere dagli amministratori o dai dirigenti di vertice, l'azione della Vigilanza incontra un limite fisiologico.

I casi di crisi innescati da comportamenti illeciti da parte degli esponenti aziendali non sono rari. In queste situazioni l'azione generale di prevenzione svolta dalla Vigilanza (dotazione patrimoniale, assetti di controllo interno, capacità di gestione dei rischi) non è sufficiente a prevenire il deterioramento della situazione aziendale. Il profilo di rischio di una banca può peggiorare rapidamente, anche per effetto di poche operazioni. Quando informazioni o documenti rilevanti per poter misurare correttamente il patrimonio e i rischi di una banca sono omessi dalle comunica-

zioni all'Autorità di vigilanza, la rappresentazione del quadro aziendale è falsata e le situazioni possono rapidamente degenerare. Per quanto tempestiva sia l'azione volta ad analizzare i dati disponibili, svolgere approfondimenti, avviare attività ispettive, i danni sulla solidità della banca si sono spesso già materializzati. Le ispezioni, che restano lo strumento principale per accertare la reale situazione della banca, non possono essere condotte di continuo e simultaneamente su tutti gli intermediari. Spesso sono mirate a uno o più aspetti specifici, come l'attuale complessità dell'attività bancaria rende necessario, e quindi possono non riscontrare i primi sintomi di un problema che afferisce ad ambiti diversi da quelli oggetto dell'ispezione. Inoltre, comportamenti eccessivamente rischiosi, illeciti o addirittura fraudolenti vengono di norma messi in atto da individui pienamente consapevoli della necessità di occultarli. Per quanto sia massimo l'impegno profuso nell'azione di controllo, la Vigilanza, che non dispone di risorse illimitate, può non accorgersi di tali comportamenti. A quel punto si perseguono certamente i responsabili, ma si deve comunque gestire la crisi della banca.

Certo, un'osservazione va fatta. Dalle ricostruzioni che abbiamo sentito è emerso come fosse noto da tempo che sia la BPV sia VB erano gestite da persone senza scrupoli: finanziamenti ai soci-amici per comprare azioni delle banche, operazioni in conflitto d'interessi, carenze gestionali, determinazione del prezzo delle azioni lontana da criteri oggettivi e verificabili. È vero che la Banca d'Italia ancora non disponeva di quel *power of removal* che dal 2015 consente di sostituire gli amministratori incapaci o disonesti. È anche vero però che al Mps nel 2012 quel potere fu esercitato «informalmente» ma efficacemente mentre nel caso delle venete le sollecitazioni a cambiare il management erano di fatto rivolte ai manager stessi che si sarebbero dovuti rimuovere e che governavano le banche in virtù dell'autoreferenzialità tipica delle popolari.

Dalle vicende di questi anni si possono trarre alcune lezioni. La Vigilanza della Banca d'Italia, della cui intrusività e arroganza peraltro spesso le banche si lamentano, è dotata, a differenza della Consob, di scarsi poteri investigativi che non le permettono di condurre con la dovuta efficacia le sue ispezioni. Tutti gli strumenti disponibili per l'Autorità di vigilanza, per quanto idonei a incidere talvolta a fondo nella gestione di un intermediario, hanno natura amministrativa e, pertanto, la loro portata non corrisponde a quella propria dei poteri dell'Autorità giudiziaria. Non ci si può, quindi, attendere da una ispezione di vigilanza gli stessi risultati di una perquisizione (o di un interrogatorio o di una testimonianza), perché quest'ultima presuppone l'attivazione di strumenti coercitivi che vanno ben al di là della misura del potere attribuito dalla legge alla Banca d'Italia quale autorità amministrativa. Lo stesso discorso vale per quanto riguarda altri mezzi propri delle indagini penali, come le intercettazioni telefoniche o ambientali.

L'obbligo di segreto d'ufficio cui sono sottoposti i funzionari della Banca d'Italia nella loro attività costituisce sì un presidio contro la divulgazione di informazioni sensibili ma rappresenta troppo spesso un vincolo.

Per esempio, ci si è chiesti se la Banca d'Italia non avesse il dovere di informare i soci delle popolari, con una sorta di *early warning*, che il prezzo delle azioni stabilito dal consiglio di amministrazione era gonfiato. L'articolo 7 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, impone il segreto d'ufficio: tutte le notizie e le informazioni di cui Banca d'Italia venga a conoscenza nel corso della sua attività di vigilanza sono coperte da segreto d'ufficio e quindi anche da presidio penale. Il funzionario che le rivelasse sarebbe soggetto ad azione penale.

#### 9. IL PROBLEMA DEI DERIVATI

Nel corso delle audizioni si è affrontato brevemente il problema dei derivati sottoscritti dal Tesoro negli anni passati in relazione all'attivazione di una clausola di chiusura anticipata di un contratto esercitata da Morgan Stanley per 3,1 miliardi nel 2011. Il presidente Monti ha fatto presente che data la situazione finanziaria non era possibile allora per il nostro Paese non pagare l'ammontare richiesto perché tale comportamento sarebbe apparso sui mercati come un segnale di possibile insolvenza.

In verità il problema dei derivati è di portata molto maggiore ed è un peccato che non sia stato possibile approfondirlo. Dall'inizio degli anni '90 il Tesoro ha utilizzato questi strumenti finanziari (in particolare *cross currency swap* e *interest rate swap*) per ridurre il costo del debito e per proteggersi dai rischi di mercato e di rifinanziamento. In genere il Ministero dell'economia e delle finanze si è coperto nei confronti del rischio di un aumento dei tassi di interesse.

Si trattava di una pratica comune a tutti i Paesi europei e fondamentalmente avveniva in una scarsa consapevolezza, per lo meno negli ambienti governativi, dei rischi di queste operazioni finanziarie data la novità del prodotto finanziario. A partire dal 2004, nonostante fosse ormai chiara la portata dei rischi di queste operazioni finanziarie e l'esigenza di specifiche competenze per la gestione dei rischi connessi, ha avuto invece inizio una frenetica attività speculativa che implicava l'assunzione di rischi crescenti a fronte di incassi aggiuntivi annui per il Tesoro di rilevante ammontare, pari allo 0,3-0,4 per cento del Pil, tali da permettere una corrispondente riduzione del disavanzo pubblico, ipotecando così le gestioni future di altri Governi e di altri Ministri.

Le scommesse avevano inoltre la caratteristica di ipotizzare un aumento dei tassi d'interesse nel lunghissimo termine sulla base delle prospettive correnti di mercato di quegli anni (2004-2007) caratterizzati da una forte crescita del Pil, da un aumento dei tassi d'interesse a breve termine e da una sostenuta espansione del credito. L'assoluta non considerazione di possibili variazioni del ciclo economico su orizzonti superiori ai cinque anni rende queste scommesse fortemente speculative.

Fino al 2007 il portafoglio di contratti derivati ha contribuito a contenere il debito pubblico per un decimo di punto di Pil in media all'anno.

Dall'inizio della crisi finanziaria, con il calo dei tassi d'interesse a breve, i flussi netti sono diventati negativi e sono cresciuti nel corso del tempo, raggiungendo lo 0,5 per cento del Pil nel 2016. Con tassi d'interesse di mercato ancora bassi, anche nei prossimi anni i derivati del Tesoro determineranno esborsi netti.

In sintesi questa attività ha provocato ingenti perdite per il Tesoro che hanno influito in maniera consistente sulla nostra finanza pubblica. Negli ultimi sei anni sono state infatti contabilizzate perdite su derivati per oltre 30 miliardi, che hanno vanificato i risparmi determinati dal *quantitative easing* della BCE che non hanno quindi dato alcun beneficio alla nostra finanza pubblica. A queste perdite se ne aggiungeranno altre negli anni a venire: in media 5 miliardi l'anno per i prossimi dieci anni.

È sorprendente che di fronte a un tale disastro il Parlamento non sia riuscito a fare chiarezza e a verificare le responsabilità politiche dei Governi che in modo irresponsabile hanno creato questo disastro: l'operatività in derivati ha infatti determinato manovre restrittive molto più elevate di quelle di cui ci sarebbe stato bisogno, con le ovvie conseguenze in termini di minore crescita e occupazione.

#### 10. PROPOSTE PER IL FUTURO

Dalle audizioni e dal dibattito che si è svolto nella Commissione parlamentare sono emersi alcuni elementi degni di riflessione. È emerso in primo luogo un costume, abbastanza generalizzato presso le banche che sono entrate in crisi (per lo più banche popolari con radicamento territoriale), di gestione del credito discrezionale, clientelare, spesso ai limiti della malversazione, con affidamenti privi di garanzia, linee di credito concesse a familiari degli amministratori e pratiche predatorie nei confronti dei depositanti e dei risparmiatori, costretti a sottoscrivere aumenti di capitale pene la perdita degli affidamenti o indotti a sottoscrivere obbligazioni subordinate molto rischiose. La trasformazione delle popolari in società per azioni e l'acquisizione delle piccole banche risolte da parte di istituti di maggiore dimensioni dovrebbe rappresentare un sostanziale rimedio ai fini di una gestione futura più corretta, anche se essa di per sé non è sufficiente a garantire i risparmiatori inconsapevoli per il futuro.

Quanto è avvenuto ha causato il venir meno di banche con una esplicita vocazione territoriale, più sensibili quindi alle necessità delle piccole imprese e alle esigenze locali, il che rappresenta in teoria una perdita netta, ma nella situazione che si era creata, ha invece determinato un vantaggio netto e la liberazione di intere comunità dagli abusi e dal potere di piccoli gruppi autoreferenziali che si erano sostituiti al tradizionale controllo diretto della politica sulle banche italiane con danni a tutti evidenti. Per questa via si è anche realizzata una sostanziale modernizzazione del nostro sistema bancario.

È stata lamentata una carenza di comunicazione tra gli organi di vigilanza che ha consentito alla Consob di attribuire la responsabilità dei

mancati interventi a una presunta reticenza della Banca d'Italia. Per quanto sia difficile sostenere che le comunicazioni della Banca d'Italia non fossero sufficientemente chiare, è evidente che il problema esiste. Esso può essere risolto secondo due vie alternative (e di segno opposto): a) escludere ogni comunicazione tra le autorità di vigilanza in modo da spingere ciascuna a svolgere la propria azione in piena autonomia e responsabilità; b) creare un sito ad accesso tracciato in cui depositare tutti i documenti di vigilanza prodotti dalle diverse autorità in modo che ciascuna possa disporre integralmente per il futuro delle analisi e deliberazioni dell'altra.

Si è posto altresì il problema delle cosiddette «porte girevoli» che ha riguardato alcuni funzionari della Banca d'Italia di medio livello, ma anche importanti dirigenti Consob. La questione è di non facile soluzione. Essa ha a che vedere con possibili conflitti di interesse che, come hanno evidenziato le audizioni, non riguardano certo soltanto i funzionari delle autorità di vigilanza ma anche altre strutture pubbliche, a cominciare dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza, per non parlare del Governo e di suoi membri.

Già ora sono in vigore in Italia norme anche più severe di quelle vigenti in altri Paesi:

1. La legge 6 novembre 2012, n. 190 (disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha introdotto per i dipendenti pubblici il divieto di svolgere, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di impiego, attività lavorativa presso i soggetti privati nei confronti dei quali il dipendente abbia esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione;

2. il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 (misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015 (definizione del regime delle incompatibilità per i componenti degli organi di vertice e per i dirigenti della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) cessati dall'incarico) hanno previsto uno specifico divieto per i componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Banca d'Italia cui sono attribuite competenze amministrative di vigilanza o supervisione di intrattenere, nei due anni successivi alla cessazione dall'impiego, rapporti di collaborazione, consulenza o impiego con i soggetti regolati o vigilati;

3. il codice etico del personale della Banca d'Italia, in vigore dal 2010, stabilisce che il dipendente, nel corso del primo anno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, deve evitare – in relazione al ruolo svolto – situazioni di conflitto di interesse che possano derivare da una nuova attività privata o professionale.

Questo complesso di prescrizioni andrebbe generalizzato ma sarebbe utile prevedere una norma che stabilisse l'obbligo dell'ex dipendente di

astenersi in tutti i casi in cui la materia trattata potesse configurare un conflitto di interesse sia pure solo potenziale e ipotetico.

Un'altra questione importante riguarda il trattamento da riservare ai Npl. In proposito sarebbe necessario, seguendo i suggerimenti di alcuni studiosi, promuovere a livello comunitario una diversa valutazione di tali crediti che distingua quelli riferibili a un tessuto produttivo non recuperabile da quelli relativi a imprese in difficoltà, ma con possibilità di risanamento e rilancio. Per i primi andrebbe creato un veicolo europeo con il compito di cartolarizzare i crediti «morti» e di massimizzarne il recupero a livello giudiziale. Per i crediti deteriorati recuperabili, invece, bisognerebbe prevedere il superamento della contabilizzazione in bilancio a valore nominale nel momento in cui si procedesse a una svalutazione, e predisporre adeguate garanzie. L'obiettivo deve essere quello di non far fallire imprese sostanzialmente sane.

Le remunerazioni dei *top manager* bancari, cui la direttiva Crd IV ha posto un limite nella parte variabile (che non può essere superiore a quella fissa), non sono soggette a regole restrittive in funzione di risultati che nel tempo abbiano deluso le aspettative. Pur nel rispetto della libera autodeterminazione delle banche, sarebbe opportuno che almeno i trattamenti di buonuscita degli esponenti apicali siano più coerenti con i risultati conseguiti nel periodo di gestione del dirigente in uscita. Si può pensare anche a meccanismi che leghino il trattamento fiscale delle buonuscite alle imposte versate dalla banca nel periodo considerato.

Appare evidente che non sempre i componenti dei consigli di amministrazione delle banche abbiano quel livello di competenza tecnica richiesto dalla grande responsabilità che debbono assumersi e dai compiti che dovrebbero esercitare. A livello europeo l'attenzione verso questo problema è giustamente elevata. Sarebbe opportuno prevedere che le autorità di vigilanza, munite ora anche del *power of removal*, possano esercitare un controllo in fase di incarico sull'adeguatezza del livello di competenza e esperienza degli amministratori proposti. Come si è detto nel paragrafo 6 è singolare il ritardo con cui il Tesoro sta procedendo nel recepimento della direttiva europea Crd IV del 26 giugno 2013 che definisce i criteri di competenza, onorabilità, correttezza, indipendenza e disponibilità di tempo per i consiglieri di amministrazione delle banche. Il Parlamento ha approvato il recepimento della direttiva il 12 maggio del 2015 ma da allora non è mai stato promulgato il decreto attuativo necessario perché le norme entrino in vigore. Il Tesoro ha avviato una consultazione pubblica su una bozza di decreto nel settembre 2017. La consultazione si è chiusa e del decreto ancora non c'è traccia. Il sospetto è che il sistema bancario lo osteggi fortemente perché teme che molti consiglieri di amministrazione non rispettino i requisiti previsti dalle nuove norme.

Il peso esorbitante delle sofferenze di importo consistente ha inoltre contribuito, come è emerso, a determinare l'evoluzione critica di alcuni istituti. Alcune di queste sono collegabili alla presenza di parti correlate nei consigli di amministrazione delle banche. Appare quindi opportuno introdurre per legge limiti più severi di quelli attuali, arrivando al divieto

assoluto per coloro che siedono nei consigli di amministrazione e negli organi di controllo di una banca di assumere posizioni di rischio in qualunque modo, sia direttamente che indirettamente, nei confronti del sistema bancario.

Molto delicato è il problema della vigilanza sugli intermediari. È bene essere consapevoli che una soluzione definitiva e pienamente soddisfacente è impossibile: la storia del capitalismo è costellata da crisi bancarie e finanziarie che dipendono in ultima istanza dalla possibilità degli intermediari di indebitarsi nell'esercizio della loro attività. La situazione è particolarmente delicata nel caso delle banche data la loro possibilità di creare moneta attraverso i depositi. Da tale possibilità deriva il potere delle banche e anche la loro impopolarità. Perciò sono necessari sistemi di vigilanza. Dopo la grande crisi del 1929 i rischi di instabilità finanziaria vennero fortemente ridotti attraverso la segmentazione del sistema bancario, distinguendo tra istituti di credito a breve e a lungo termine, separando le banche commerciali e le banche d'affari, specializzando il credito. Inoltre a quei tempi molti studiosi sostenevano che, data la sua particolare natura, l'attività bancaria dovesse essere riservata allo Stato, mentre altri proponevano di imporre riserve pari all'ammontare dei depositi separando così l'attività creditizia da quella di offerta di moneta. Nella situazione attuale caratterizzata dal ritorno alle banche universali la questione della vigilanza risulta quindi particolarmente complessa.

In Italia l'assetto della vigilanza ha avuto una evoluzione costante a partire dall'istituzione della Consob nel 1974, ma essa non appare ancora completata. Prima della istituzione della Consob (e anche subito dopo) il sistema finanziario italiano era assolutamente «bancocentrico»; la trasparenza era un concetto sconosciuto sia per le banche sia per la Borsa che era gestita da agenti di cambio e procuratori; l'*insider trading* era la regola, il riciclaggio ignorato, i risparmiatori soggetti a vessazioni di tutti i tipi. Al centro del sistema la Banca d'Italia si preoccupava della stabilità del sistema e delle singole banche, esercitando la sua *moral suasion*, e le banche riconoscevano la *leadership* della Banca d'Italia e ne accettavano di buon grado la protezione. Ora non è più così anche perché il passaggio da un sistema con ampia discrezionalità a un sistema basato su regole ha prodotto un forte risentimento dei vigilati nei confronti del vigilante che impone regole spesso in contrasto con comportamenti e prassi inveterate, come si è potuto verificare anche nel corso delle audizioni, dal comportamento e dalle dichiarazioni degli ex banchieri inquisiti, che inoltre hanno opposto molte resistenze alle ipotesi di aggregazione suggerite dalla Banca d'Italia per evitare il fallimento di alcune banche, cosa impensabile in passato.

Dopo il decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, istitutivo della Consob, la legge 4 giugno 1985, n. 281, ha riformato gli assetti della Consob, equiparando l'Istituto alla Banca d'Italia e ponendo le premesse per i successivi cambiamenti avvenuti con la legge 2 gennaio 1991, n. 1, che prevedeva un rafforzamento della Consob limitando i poteri del sistema bancario e della

Banca d'Italia. Da allora nel nostro Paese sui mercati finanziari vigilano due autorità: la Banca d'Italia e la Consob. Oggi, dopo l'affermazione del modello della banca universale, tutti i soggetti che operano sul mercato sono sottoposti ad ambedue le autorità. In particolare il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, attribuisce alla Banca d'Italia la vigilanza ai fini del contenimento del rischio (globale), della stabilità patrimoniale e della sana e prudente gestione da parte degli intermediari, mentre alla Consob è demandato il controllo della trasparenza e della correttezza dei comportamenti degli intermediari. In altri termini la tutela del risparmio in Italia è perseguita a livello macro puntando ad avere istituzioni solide, adeguatamente patrimonializzate e gestite, e questa è la responsabilità della Banca d'Italia, e a livello micro, vale a dire per quanto riguarda la tutela dei singoli risparmiatori, attraverso la trasparenza dei rischi e la correttezza dei comportamenti affidate alla Consob.

I due obiettivi, stabilità e trasparenza, possono essere, e spesso sono, in conflitto (anche logico) tra di loro. Per questo è bene mantenerli distinti e per questo esistono due autorità. L'obiettivo della stabilità delle banche e degli intermediari finanziari può infatti essere perseguito anche a spese dei risparmiatori o dei clienti delle banche. Al contrario, per la trasparenza e per la correttezza cioè per la tutela dei singoli risparmiatori è (dovrebbe essere) irrilevante se, perseguendo tale tutela, si determinano difficoltà o anche il fallimento dell'intermediario o della banca. Questo è un punto di fondo che va esplicitato e ribadito anche mediante opportuni chiarimenti legislativi, in modo da evitare per il futuro che anche la Consob continui a considerare prevalente l'obiettivo di stabilità delle banche, che non le compete, a scapito della tutela dei risparmiatori, come ampiamente emerso nel corso delle audizioni.

Non vi è quindi alcun bisogno di creare una nuova autorità per la tutela del risparmio o dei consumatori perché tale autorità, in base alle leggi vigenti, già esiste ed è (o dovrebbe essere) la Consob. Si tratta quindi di eliminare ogni incertezza su questo punto e ogni possibile confusione di ruolo. Per esempio, dopo l'emanazione della disposizione della Commissione europea che introduceva il *burden sharing*, le nostre banche hanno continuato a emettere obbligazioni subordinate da collocare al dettaglio la cui rischiosità era dissimulata, ma che presentavano per le banche un costo molto inferiore a quello di un aumento di capitale sul mercato che avrebbe inoltre avuto l'effetto di diluire il controllo sulla banca, senza che la Consob intervenisse a impedirlo esplicitando i rischi per i sottoscrittori.

Come si è visto, nel corso del tempo alla Consob sono stati attribuite nuovi poteri e nuove funzioni. Per esempio, dopo i casi dei *bond* argentini, e quelli Cirio, Parmalat, My Way di Mps, la legge 28 dicembre 2005, n. 262, ha esteso la responsabilità della Consob (trasparenza) anche alle obbligazioni bancarie, fino allora responsabilità esclusiva della Banca d'Italia, e ai prodotti finanziario-assicurativi. Ad essa inoltre sono stati attribuiti poteri molto incisivi e molto superiori a quelli di cui dispone la

Banca d'Italia, poteri poco e male esercitati, come i fatti dimostrano. Oltre a ribadire, chiarire ed esplicitare i compiti della Consob, sarebbe utile per il futuro stabilire per legge l'obbligo di introdurre nei prospetti gli scenari probabilistici, e attribuire alla Consob anche il compito e il potere di vigilare sulla trasparenza bancaria in materia di gestione dei mutui e dei depositi, in modo da completare l'assetto regolatorio e di vigilanza.

Non va dimenticato comunque che i risultati della vigilanza dipendono in concreto dalla qualità, professionale ed etica, degli uomini a essa preposti. Da questo punto di vista la Consob necessita, oltre che di una guida autorevole e ferma in grado peraltro di recuperare la collegialità della Commissione, di una forte rivalutazione del suo personale, di carriere interne corrette e basate sul merito, senza escludere per i suoi dirigenti la possibilità di entrare a far parte delle Commissioni come oggi avviene per i membri del Direttorio della Banca d'Italia.

I tentativi operati in altri Paesi, per esempio nel Regno Unito, di unificare in un'unica Agenzia ambedue le funzioni di controllo (stabilità e trasparenza) non hanno avuto successo ed è stato necessario tornare all'assetto precedente. In ogni caso sarebbe opportuno sia per la Banca d'Italia sia per la Consob investire maggiormente in personale con professionalità specifiche nelle tecniche di finanza matematica, sempre più utilizzate dalle banche più grandi.

Alla luce delle vicende emerse a proposito dell'*insider trading* verificatosi in occasione del varo del decreto relativo alla trasformazione delle banche popolari in spa, sarebbe molto opportuno rivedere la normativa in vigore su questa materia per renderla più efficace e incisiva sia dal punto di vista amministrativo che penale.

Inoltre è forse arrivato il momento per una generale riorganizzazione del sistema di vigilanza prevedendo la confluenza nella Consob della Covip, analogamente a quanto avvenuto con lo spostamento dell'Isvap in Banca d'Italia.

Infine sembra opportuno per il futuro la creazione di una magistratura specializzata in materia finanziaria data la particolare complessità e delicatezza della materia trattata. Sul fronte giudiziario esiste un problema generale di prescrizione dopo tutte le revisioni che i governi Berlusconi hanno introdotto: molti dei soggetti coinvolti nei processi relativi ai *crac* bancari rischiano di uscirne indenni a causa della intervenuta prescrizione. Nel corso dei suoi lavori la Commissione ha potuto constatare la frammentazione delle norme mirate a colpire comportamenti gestionali di vertici aziendali che per incapacità o interessi personali abbiano contribuito a provocare o non abbiano saputo impedire le crisi delle banche amministrate.

Gran parte delle norme che disciplinano la materia sono di natura amministrativa (sanzioni pecuniarie erogate dalle autorità di regolazione) ovvero attengono a reati specifici (ostacolo alla vigilanza, falso in prospetto, falso in bilancio). Servono norme penali di più ampia portata che colpiscano severamente comportamenti od omissioni tali da provocare

danni consistenti a investitori, risparmiatori e clienti e in grado di alimentare allarme sociale dovuto a disastri bancari.

Ed esiste un problema di coordinamento dell'euro-area: la BCE fa la vigilanza sulle banche maggiori di 19 Paesi ciascuno dei quali ha una legge bancaria e un diritto penale diverso. La vera svolta sarebbe una omogeneizzazione a livello europeo del quadro normativo. Il prossimo Governo dovrebbe farsi promotore di un'azione di omogeneizzazione delle regole nell'area dell'euro. Non siamo invece sicuri che una superprocura nazionale per i reati bancari sia una buona idea. Dalle crisi è emerso che le malversazioni erano di tipo «locale», legati a poteri autoreferenziali delle consorterie territoriali: non c'è una «rete» nazionale o un «Grande Fratello» che giustifichi una Dia delle banche. Si è peraltro scoperto che molto spesso queste consorterie inglobavano anche i tribunali e le procure locali, distribuendo posti di lavoro, finanziamenti e favori vari anche a parenti e amici dei magistrati.