

La soluzione delle crisi bancarie e la tutela del risparmio

di *Angela Principe*

Professore ordinario di Diritto bancario e Diritto fallimentare

Dipartimento di Scienze giuridiche

Università degli studi di Salerno

L'argomento necessita di un inquadramento storico. Il problema è stato affrontato per la prima volta dal legislatore italiano con il regio decreto legge 6 novembre 1926, n.1830, recante norme regolamentari per la tutela del risparmio, in risposta alla crisi conseguente al primo conflitto mondiale, nell'intento di perseguire l'obiettivo della stabilità del sistema bancario, di favorirne la liquidità a tutela dei depositanti, recuperando il livello di fiducia. I provvedimenti del '36 - '38, noti come legge bancaria del '36, in merito ai quali costituisce fondamentale punto di riferimento in dottrina il Volume "La legge bancaria" frutto della ricerca, coordinata da Mario Porzio, tra le Università di Salerno, e Napoli, cui hanno contribuito in modo determinante Marilena Rispoli, Vittorio Santoro, Andrea Pisani Massamormile, Andrea Bruno, atteso il superamento dell'emergenza liquidità affrontata dalla legge del '26, si caratterizzarono per l'impronta di "governo del credito", dato al sistema. La legge - occorre precisare - non contemplava nessuna norma specificamente indirizzata alla tutela dei depositanti. La tutela era perciò indiretta, assicurata dalla disciplina dell'attività, regolata dalla legge e dall'organizzazione della vigilanza affidata all'Ispettorato del credito e risparmio, poi Banca d'Italia. Particolari procedure erano previste per risolvere le crisi bancarie: l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa.

Il d.m. del 27 settembre 1974, c.d. decreto Sindona, rappresenta la rottura del sistema prefigurato dalla legge bancaria: scricchiola l'organizzazione prevista nella legge e di fronte al *default* di una banca privata di consistente dimensione, per evitare la corsa agli sportelli ed il panico tra i depositanti con ripercussioni sistemiche, fu necessario introdurre un modello di salvataggio utilizzando denaro pubblico, con un'anticipazione da parte della Banca d'Italia all'1%, al fine di invogliare le banche ad un intervento con la contropartita dell'acquisizione degli

sportelli bancari in una fase storica in cui le autorizzazioni all'apertura di sedi e filiali erano bloccate.

Il ricorso alle risorse pubbliche ebbe ripercussioni notevoli. Fu istituita una commissione di inchiesta sul caso Sindona, nell'ambito della quale si segnalò una relazione di minoranza molto puntuale e critica svolta da Gustavo Minervini, allora deputato della sinistra indipendente, che evidenziò l'alto prezzo dell'operazione, tutta a carico dei contribuenti e causa di espansione del debito pubblico. Il decreto Sindona è stato utilizzato per salvare altre banche in crisi, di notevoli dimensioni, tra cui va compreso il Banco di Napoli.

Quale l'effetto rispetto al bene fiducia nel sistema bancario e nella sua assiomatica infallibilità?

La posizione di Minervini rimase minoritaria rispetto all'esigenza di tutelare la fiducia dei depositanti, ma certamente la portata dello scontro non passò inosservata. Sul piano della ricerca di sistemi più appropriati, il professor Minervini fu indotto ad organizzare un gruppo di ricerca sulle crisi bancarie, esteso a più Università, con un tavolo aperto ai rappresentanti della Banca d'Italia, della Consob, per discutere su una tematica che sembrava essersi chiusa con i casi Sindona e Calvi, ma che in realtà segnava solo l'inizio di uno scenario fosco che nell'arco del successivo ventennio, avrebbe portato ad una crisi di più ampia portata a livello globale¹. Di contra un libro di Barca e Manghetti, *l'Italia delle Banche*, evidenziava i lauti profitti conseguiti dalle banche, ai quali non corrispondevano gli impieghi nell'economia reale: il sistema bancario appariva perciò come un fortino arroccato su una redditività funzionale a sé stessa e non agli investimenti per lo sviluppo del Paese.

Il processo di armonizzazione delle legislazioni comunitarie, che ha visto il sistema bancario protagonista ed apripista dell'attuazione del mercato unico, e la crisi globale iniziata dal 2007 e tuttora in atto, sono stati gli elementi definitivi di frattura che hanno determinato il cambiamento su cui oggi stiamo discutendo.

¹ La ricerca si concluse con la pubblicazione di un volume, *Banche in crisi 1960 – 1985*, a cura di Belli, Minervini, Patroni Griffi, Porzio, Laterza, 1987.

Il principio di continuità aziendale su cui si fondano la raccomandazione della Commissione europea del 12 marzo 2014 ed il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativo alle procedure di insolvenza, nell'ottica di fornire un supporto normativo per contribuire a risolvere gli effetti dei *default* delle imprese in tempo di crisi, valido per tutte le imprese comprese quelle bancarie, unitamente al profilo di tutela della stabilità finanziaria, in grado di compromettere per le banche il sistema finanziario a livello globale, costituiscono i motivi ispiratori della disciplina in vigore sulla gestione delle crisi bancarie che hanno interessato oltre agli Stati Uniti, molti Paesi europei, quali Gran Bretagna, Germania, Irlanda, Belgio, Islanda. In alcuni Paesi la crisi delle banche è stata tale da superare le stesse dimensioni dei bilanci Statali, come Irlanda e Islanda; sono stati necessari perciò interventi di salvataggio da parte degli Stati, perché le banche erano ritenute "*too big, too interconnected, too complex to fail*" (Boccuzzi). Da un'indagine del Fondo interbancario di Tutela dei depositi, relativo al periodo 2007 - 2013, emerge che l'Italia, seguita dalla Francia, sono stati i Paesi dove il ricorso agli aiuti di Stato è stato minore: l'Italia per un ammontare di 4.071 milioni di euro e la Francia per 2.654, a fronte in primis della Germania, seguita dal Regno Unito e dalla Spagna che hanno impiegato rispettivamente 247.465, 163.585 e 56.008 milioni di euro, nell'intento di ristrutturare il sistema, prevenendo la crisi di sfiducia collettiva.

L'Italia, a fronte di una situazione di oggettiva difficoltà protrattasi negli anni per alcuni colossi storici del sistema, mi riferisco al Monte dei Paschi e alle crisi striscianti per banche di minori dimensioni, in un contesto europeo caratterizzato dal cambiamento delle regole, paragonato ad un "cantiere normativo aperto", come ha ben definito Olinia Capolino, si è trovata spiazzata rispetto a quei Paesi nei quali si è intervenuto con aiuti pubblici al momento giusto per salvare il sistema, impedendo la crisi fiducia. Tuttavia se certamente anche la valutazione dell'incidenza dell'accrescimento del debito pubblico avrà inciso sulle scelte operate nel nostro sistema, non può non rilevarsi che persino la Grecia, in condizioni non certo migliori, ha investito nel salvataggio del sistema bancario

impiegando 42.005 milioni di E., prima dell'introduzione del *bail-in*.

La crisi delle banche italiane, dunque, come ben intuito da Minervini, si annidava da tempo. Alle concause internazionali dello scenario di crisi si aggiungono fattori interni quali la struttura bancocentrica del nostro sistema finanziario, il mancato investimento in capitale umano con conseguente scelta degli esponenti aziendali non improntata a criteri rigorosi di competenza e di onorabilità, che è stati poi oggetto del D.Lgs. n.72/2015, il falso convincimento, diffuso nell'opinione pubblica e quel che è peggio, anche nella classe politica - tralaltro non fondato su alcun appiglio normativo - che le banche non potessero e non dovessero mai fallire hanno avuto un grave impatto sul nostro sistema bancario. Il sistema, risanato dallo Stato dopo la crisi degli anni '30, e preservato per un lungo arco temporale da una legislazione favorevole, che ha consentendo al Paese di rinascere dopo il secondo conflitto mondiale, è stato ed è ancora sottoposto nella fase attuale a ristrutturazione profonda. Gli interventi di ricapitalizzazione imposti dal nuovo quadro normativo, arrivano a circa 31 miliardi di Euro.

Il nuovo sistema di vigilanza unica imposta per il settore bancario, insieme con la revisione ed il rafforzamento dei sistemi di controllo con un alto indice di costi di gestione, costituiscono misure che in un'ottica di medio e lungo periodo potranno essere risolutive ma che, in una logica di breve periodo, hanno aggravato il quadro di incertezza e di instabilità, incidendo fortemente sul bene fiducia del sistema su cui si fonda la tutela del risparmio². Tra i provvedimenti normativi che più hanno scosso la fiducia dei risparmiatori, perseguendo probabilmente l'effetto opposto a quello che la direttiva si prefiggeva di raggiungere, si pone la direttiva europea sui salvataggi bancari dall'interno, la *Bank Recovery and Resolution Directive*, caratterizzata dall'introduzione del *bail-in*³. La direttiva BRBD nel ribaltare l'impostazione precedente che accollava i salvataggi bancari alla fiscalità generale, trasferisce sugli investitori, azionisti,

² In tal senso la Relazione della Consob per l'anno 2016 che può leggersi in www.consob.it/web/area-pubblica/relazione-annuale.

³ V. sul punto la Relazione del Presidente della Consob, cit., pp. 7 ss..

obbligazionisti, risparmiatori correntisti per i depositi superiori a 100.000 Euro, i costi di stabilizzazione del sistema.

In particolare, va sottolineato che la nuova disciplina è stata introdotta con effetto retroattivo⁴, provocando un risultato fortemente destabilizzante, ovvero è l'esatto opposto di quanto occorre, invece, realizzare.

Per quanto riguarda l'Italia, paese nel quale il risparmio costituisce un valore che ha caratterizzato la nostra struttura sociale, proprio a partire dal Sud, - realtà paradossalmente povera rispetto al Nord ma che non ha mai smesso di collegare il risparmio alla regola del sacrificio rispetto al godimento immediato di beni o servizi in vista di un futuro per il soddisfacimento di bisogni essenziali, l'acquisto di una casa, il diritto alla salute, il lavoro, l'istruzione per sé e per i propri figli, - fra il 2007 e il 2016, l'incidenza dei depositi bancari e postali sulle attività finanziarie totali è passata dal 38,1 al 46,8% mentre la ricchezza detenuta in azioni in titoli di debito pubblico è passata dal 38,1% al 5,3% e dal 13,4 al 10,8%⁵. Il tutto in un convincimento diffuso nell'opinione pubblica di progressiva estensione delle aree di rischio, a partire dai titoli di Stato e dalle obbligazioni bancarie fino ad arrivare agli stessi depositi, a prescindere dall'entità che alla luce del *bail-in*, potrebbero finire per essere valutati in un futuro prossimo come forma di investimento.

A questo punto, mi pare che una riflessione si imponga, anche se la tematica necessita di essere ulteriormente approfondita. Se certamente lo *status* di azionista si connota per il rischio connesso alla natura della partecipazione, diversa è la posizione dei possessori di obbligazioni di cui all'art. 12 Tub e dei titolari di depositi. Obbligazionisti e depositanti sono creditori per i quali appare equo graduare la partecipazione alle perdite, estendendo quantomeno agli obbligazionisti ordinari, lo stesso limite previsto per i depositanti, ossia 100.000 Euro, a copertura in caso di default, concordemente con quanto è stato sottolineato in sedi ufficiali⁶.

Quanto al rischio possibile ma futuro di uno scenario di partecipazione totale

⁴ In tal senso la Relazione cit., p. 8

⁵ È quanto riporta la Relazione cit., p. 9

⁶ Il riferimento è alla Relazione cit..

alle perdite anche dei depositanti, giova sottolineare la necessità di sopperire nel nostro ordinamento al grave *vulnus* costituito da una carenza di educazione finanziaria che caratterizza il rapporto tra cliente ed impresa finanziaria. La legge n.15 del 17 febbraio u.s, all'art. 24 *bis*, intende por mano al problema, riconoscendone l'importanza quale strumento per la tutela del consumatore e per un utilizzo più consapevole degli strumenti e dei servizi offerti dal mercato, sviluppando le competenze necessarie per acquisire una maggiore consapevolezza dei rischi e delle opportunità finanziarie⁷.

In questo contesto, l'idea di tenere il denaro "sotto la mattonella", atteso *in primis* il clima di sfiducia causato anche dai non sempre corretti bombardamenti mediatici ai quali siamo esposti, le consistenti aliquote fiscali che non incentivano il protrarsi del metodo del sacrificio della raccolta del risparmio, particolarmente in tempo di crisi, sta contagiando a macchia d'olio il c.d. risparmio popolare che è quello su cui si è basata la crescita costante del Paese. Ciò tutto in un momento in cui c'è un ulteriore aggravante di rischio in sede di vigilanza europea, rispetto all'onere per le banche europee di come affrontare la Brexit. In in questo quadro già complesso, i nostri istituti presentano in bilancio 349 miliardi di crediti deteriorati, lo stock più alto in Europa, che rappresenta il 17,3% dei loro prestiti lordi, più di tre volte la media dell'Unione europea (5,1%). C'è dunque la necessità di attrezzarsi, non potendo più fondare sul puntello esterno della leva monetaria e a fronte di un'erosione di competitività del nostro sistema nell'ordine del 30% rispetto alla Germania, causa del differenziale di rendimento tra titoli di Stato nell'Eurozona. Si tratta perciò di cambiare rotta, puntando su istruzione, innovazione e riforma del quadro macroeconomico quali leve per difendere e rafforzare la competitività. In questo scenario l'incoraggiamento del risparmio in tutte le sue forme, così come detta il primo comma dell'art. 47 Cost. riacquista quella forza dirompente su cui si è fondata la ripresa nel dopoguerra. È necessario perciò riaprire la problematica dell'attuazione dell'art. 47 cost., recuperando i lavori preparatori dei padri costituenti le cui tracce non mi pare

⁷ Sul punto cfr. la Relazione cit., p. 13

siano state a tutt'oggi perseguite: la tutela del risparmio con un sistema normativo adeguato è, infatti, il presupposto per incoraggiare la crescita ed i conseguenti impieghi.

A questo punto occorre chiedersi se la Repubblica nei suoi rappresentanti istituzionali di ogni ordine e grado, abbia posto in essere quegli interventi necessari in tutte le sedi per realizzare questo fine. Se da un lato, infatti, occorre constatare che la magistratura in tutte le sedi, dal 2000 in poi, ha posto l'operatività delle banche sia per quanto concerne la disciplina dell'attività che quella degli atti, al centro di una strategia atta a riequilibrare l'asimmetria informativa connaturata alla relazione con la clientela, provocando in questa missione di riassetto anche alti costi nel sistema, retto per un lungo arco temporale su una sorta di uniformità interpretativa a favore delle banche (v. da ultimo la sentenza della Cass. civ. n.8619 del 3 aprile u.s.), dall'altro necessita rilevare l'impegno della Banca d'Italia a pilotare il nuovo corso intervenendo con l'introduzione dell'Arbitro bancario e finanziario, seguito oggi anche dalla Consob, con la creazione dell'Arbitro per le controversie finanziarie, nell'intento di gettare un punto tra "risparmio e industria finanziaria", ricostruendo il bene fiducia e dando risposte certe in tempi rapidi e congrui, nella responsabile consapevolezza che il fattore tempo è il presupposto della stabilità finanziaria.

Quanto all'introduzione del *bail-in* nel nostro sistema, si è reiterato il grave errore già prodottosi in occasione dell'ingresso nella moneta unica nel 2000: infatti, il non aver negoziato una disciplina transitoria che consentisse un graduale e progressivo serio processo di riassetto del sistema e di adeguata informazione dell'utenza è frutto di un'insipienza della classe politica che ha operato con una visuale miope, irresponsabile, degna solo di un protagonismo mediatico personalistico a danno dell'interesse generale che non è in grado di rappresentare. Ciò a differenza di quanto successe invece, nel processo di armonizzazione della nozione di ente creditizio nelle direttive comunitarie di armonizzazione dei sistemi ove la paziente, meritevole strategia della Banca d'Italia seppe tessere una rete che ha consentito senza traumi il passaggio ad un

modello diverso di banca anche in ordine al sistema di autorizzazione.

Ed allora, in conclusione, credo doveroso riaccendere i riflettori sull'art. 47 Cost., in particolare sulla sua attuazione, di cui al combinato disposto del primo e del secondo comma, così come riproposto in dottrina⁸, che appare unico presupposto per aprire una fase nuova nel Paese, recuperando la nozione di attività di raccolta del risparmio e di erogazione del credito come funzione di interesse pubblico che, senza svalutarne la natura imprenditoriale, ricollega la sua valenza a motore essenziale di crescita e di sviluppo del Paese⁹.

⁸ V. M. ATRIPALDI, *Dalle prime forme di risparmio alla Costituzione del '48*, Napoli, Jovene, 2009; IDEM, *La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento italiano: dinamiche attuative dell'art. 47, 2. comma, Cost.*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

⁹ Sulla problematica cfr. il contributo dal titolo emblematico di M. ONADO, *Alla ricerca della banca perduta*, il Mulino, Bologna, 2017.