



Moneta e Credito

vol. 71 n. 282 (giugno 2018)

Dibattito sul sistema bancario

Note a margine di un saggio di Montanaro e Tonveronachi

SALVATORE MACCARONE

Abstract:

L'autore, prendendo lo spunto dalle considerazioni esposte nel saggio di Montanaro e Tonveronachi (2017), affronta il tema dell'interesse pubblico, quale elemento che può legittimare il ricorso ad aiuti di stato, sottolineando come l'interesse pubblico sia anche alla base della procedura di risoluzione. Tale interesse va però qualificato in relazione all'attività concretamente esercitata dalla banca ed agli effetti che la sua liquidazione comporterebbe per il territorio di riferimento, concludendo nel senso della emersione di un nuovo profilo, rappresentato dalla intermediazione nei pagamenti, probabilmente più rilevante ancora, sotto il profilo della possibilità di sostituzione da parte di altri intermediari, della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito.

The author comments on Montanaro and Tonveronachi (2017) by focusing on the concept of public interest in the procedures of bank resolution. Public interest must be considered in relation to the activities that each bank performs, as well as the impact that a liquidation of a bank would have on the area in which the bank operates. From the point of view of the possibility to replace a specific bank's role and activities in a certain area, a new banking function emerges, that of intermediation in payments and settlement, which is probably even more important than lending and the collection of savings.

Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi,
email: smaccarone@fitd.it

Per citare l'articolo:

Maccarone S. (2018), "Note a margine di un saggio di Montanaro e Tonveronachi", *Moneta e Credito*, 71 (282): 139-144

DOI:

http://dx.doi.org/10.13133/2037-3651_71.282_4

JEL codes:

G21, G28, H81

Keywords:

banks, resolution, public interest

Homepage della rivista:

<http://www.monetaecredito.info>

Il saggio di Montanaro e Tonveronachi (2017a; 2017b) è un saggio importante, documentato e analitico, severo e senza indulgenze nelle conclusioni, sia in assoluto, che nel confronto con la media delle banche europee e ancor più con quella delle banche americane.

Il quadro che ne risulta mostra elementi di debolezza strutturale del settore bancario italiano, soprattutto con riferimento al test di vitalità – che denuncia risultati non favorevoli per un numero consistente di banche e alle esigenze di ulteriore capitale per un ammontare cospicuo per molte di esse.



I due autori si soffermano anche sulle cause di questa situazione e prospettano alcuni possibili rimedi. Tra le molte e pregevoli considerazioni enunciate, anche in relazione alla mia formazione ed esperienza professionale, due in particolare mi hanno colpito; la prima, relativa allo stillicidio continuo delle crisi di banche, che produce, secondo gli autori, un effetto domino e scoraggia gli investitori, denunciando, o portando a ritenere, l'esistenza di una situazione di insicurezza e fragilità generale della tenuta del sistema bancario. La seconda considerazione riguarda le modalità con le quali le cessioni più recenti di banche insolventi sono avvenute e, in particolare, il prezzo simbolico di un euro, ritenuto non accettabile, in quanto denota un cattivo uso del danaro pubblico o privato e rende comunque più difficilmente risolvibili le situazioni di crisi.

Entrambe le considerazioni mi paiono condivisibili. Banche problematiche oggettivamente ve ne sono ancora e si sa quali siano, ma le nostre autorità si mostrano riluttanti a intervenire prima del momento in cui la situazione sia diventata drammatica, se non addirittura ingestibile. Oltre quelli segnalati dagli autori, l'inconveniente più rilevante di questo modo di gestione delle situazioni problematiche è legato al diritto europeo e, in particolare, al tema degli aiuti di Stato, che riemerge immancabilmente ogni volta che si tenti di risolvere, quasi sempre all'ultimo momento, la situazione di una singola banca.

La disponibilità di altre banche ad acquisire le banche in dissesto – come si è fatto per molti decenni – è praticamente cessata, a meno che non vi sia un intervento esterno di eliminazione delle perdite e di ricapitalizzazione; e questo ci riporta al secondo dei due profili segnalati. In ogni caso, il danaro occorrente per rendere le banche insolventi cedibili può essere soltanto di natura pubblica o provenire dai fondi di garanzia dei depositi, essendosi ormai esaurita la disponibilità delle banche a finanziare lo Schema volontario del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD); in entrambi i casi, alla luce dell'orientamento della Commissione europea, si riproporrebbe tuttavia il tema dell'aiuto di Stato, con la necessità di coinvolgere la Commissione in un delicato processo di concertazione, dall'esito tutt'altro che scontato.

Del tutto diverso sarebbe il discorso – e probabilmente il risultato – se il tema delle banche in difficoltà fosse trattato nell'ambito di un 'pacchetto' unico, con lo stanziamento dei fondi pubblici necessari per la messa in sicurezza dell'insieme delle banche in difficoltà. Il discorso con le autorità europee sarebbe indubbiamente più facile e auspicabilmente definitivo, consentendo la definizione di un quadro generale di interventi e la misura del contributo pubblico complessivo, comunque imprescindibile per una gestione non rovinosa delle crisi.

A questo proposito va peraltro ricordato l'atteggiamento assai severo, se non addirittura intransigente, della Banca Centrale Europea (BCE), i cui esponenti più volte hanno dichiarato che le banche insolventi (definite "banche zombie"), come qualunque altra impresa, non devono essere soccorse ma vanno liquidate secondo le norme ordinarie. Una prova diretta di questo atteggiamento si è avuta qualche tempo fa, quando lo Schema volontario del FITD è intervenuto nella ricapitalizzazione di una Cassa di Risparmio ed ha richiesto alla BCE l'autorizzazione ad assumere una partecipazione, che data la dimensione dell'intervento era pressoché totalitaria. L'autorizzazione con molta fatica venne concessa, ma a condizioni del tutto irragionevoli, di fatto poi non soddisfatte, essendo la partecipazione stata ceduta nell'ambito di un'operazione più ampia che ha coinvolto altre due Casse di Risparmio dell'Italia centrale, anch'esse soccorse dallo Schema volontario.

Non serve ripetere quanto da tempo le nostre autorità vanno dicendo e di cui credo tutti siamo convinti; l'insolvenza delle banche non può essere gestita come quella di qualunque altra

impresa, così come l'uso di fondi pubblici dovrebbe essere soggetto a meno vincoli, per evitare effetti di contagio e rischi per la stabilità finanziaria e l'economia nel suo complesso.

Sotto questo profilo, il 2017 è stato un anno importante, perché molte crisi che si trascinarono da tempo, in Italia e altrove, sono state risolte, perché la BRRD ("Bank Recovery and Resolution Directive") ha avuto per la prima volta piena applicazione, perché ancora gli strumenti di soluzione delle crisi sono stati fra loro diversi, e perché, infine, ha fornito elementi per riflettere su temi più generali, che parevano da tempo dimenticati o dei quali non sembrava più necessario o corretto occuparsi.

Chi da più tempo si dedica allo studio di questi temi, ricorderà l'art. 1 della legge bancaria del 1936, che icasticamente affermava che la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico. Questo principio aveva giustificato per molti anni molte cose, soprattutto nella gestione delle crisi e nell'intervento pubblico, in una relazione giustificativa – probabilmente forzata – con l'art. 47 della Costituzione e la tutela del risparmio in esso affermata. La norma, come sappiamo, venne poi cancellata, anche in relazione all'applicazione che ne era stata fatta in sede penale, nell'assunto che in essa si enunciasse un principio che legittimava l'applicazione delle norme in materia di reati contro la pubblica amministrazione.

A parte questo, l'art. 1 consentiva anche la possibilità di definizione della nozione di banca, come quell'impresa che raccoglie risparmio ai fini dell'esercizio del credito; tutte le altre imprese che svolgevano l'attività nel settore finanziario erano una cosa diversa, classificabili magari, quando *leasing* e *factoring* ed altre attività genericamente finanziarie cominciarono ad affermarsi, come imprese operanti nel "parabancario". Le banche 'vere' erano le aziende di credito, e accanto ad esse operavano gli istituti di credito, sostanzialmente banche anch'essi, ma con una diversa tipologia operativa e comunque con operazioni di raccolta e di impiego a medio e lungo termine.

Questa distinzione durò fino al recepimento delle direttive europee e all'emanazione del Testo Unico Bancario (TUB), quando le aziende di credito, dapprima definite genericamente "enti creditizi", furono finalmente chiamate banche, gli istituti di credito sparirono, ma soprattutto la gamma delle attività esercitabili da parte delle banche aumentò in maniera considerevole. Il principio tuttavia che l'attività bancaria consistesse nella raccolta del risparmio e nell'esercizio del credito venne espressamente ribadito e, – in modo del tutto superfluo, ma memore delle conseguenze che si erano fatte derivare dall'art. 1 della legge bancaria – venne affermato che essa "ha carattere di impresa" (art. 10 TUB), quasi che di questo potesse dubitarsi.

Accanto all'attività bancaria, le banche possono esercitare "ogni altra attività finanziaria, nonché attività connesse o strumentali"; questo in fatto ha comportato nel corso del tempo lo svilupparsi di una varietà di imprese, tutte formalmente munite di autorizzazione all'attività bancaria, ma non tutte uguali fra loro sul piano dell'attività; oggi la maggior parte delle banche

autorizzate sono banche anche in senso sostanziale, ma ve ne sono alcune che raccolgono risparmio e non esercitano il credito, altre che esercitano il credito ma non raccolgono risparmio, altre ancora che non fanno né l'una né l'altra cosa e tuttavia sono anch'esse formalmente banche.

Ora, con l'entrata in vigore della disciplina europea delle crisi, dopo molti decenni, è riemerso il tema dell'interesse pubblico, che rappresenta la chiave di volta di applicazione della risoluzione e che legittima il ricorso all'aiuto di Stato. Si tratta dello stesso concetto? Formalmente, nella legge bancaria si trattava dell'affermazione di un principio, privo di efficacia precettiva diretta, oggi invece si tratta di un precetto normativo che condiziona direttamente l'applicazione o la non applicazione di altre norme. E, a parte la sua ricostruzione teorica, il principio vale allo stesso modo per tutte le banche, come quello della legge del 1936, visto che le banche di oggi sono assai diverse da quelle di allora?

Al primo interrogativo, pur nella diversità delle implicazioni e con la necessità di ulteriori qualificazioni, a me pare si debba dare risposta affermativa, mentre al secondo la risposta non può che essere negativa, tenuto conto che le banche di oggi sono cosa che può essere assai diversa dalle banche di allora. L'interesse pubblico nel sistema della BRRD e in quello delle norme in materia di aiuti di Stato, come interpretate dalle Commissioni e in parte anche dalla Corte di Giustizia, è legato non alla presenza della banca in sé, ma, come sappiamo, al fatto che essa eserciti una funzione essenziale, valutata in relazione all'importanza che essa ha "per il funzionamento dell'economia reale e dei mercati finanziari, e quindi per la stabilità finanziaria nel suo complesso". Le altre funzioni delle banche sono semplicemente (a questi fini) irrilevanti linee di business.

La disciplina europea, in aggiunta alla classificazione concettuale, enuncia anche esplicitamente quali siano in concreto le funzioni essenziali e, oltre a quelle classiche e note della raccolta del risparmio e dell'accesso al credito, richiama, del tutto correttamente, anche l'accesso ai sistemi di pagamento e di regolamento, il cui venir meno sarebbe lesivo, per usare una formula generale, dell'interesse pubblico. Quando, dunque, le funzioni essenziali sono in pericolo e non possono essere sostituite "in maniera accettabile ed entro un lasso di tempo ragionevole" da altre istituzioni, l'interesse pubblico è messo in pericolo o, detto in altro modo, la banca di cui si tratta può definirsi come impegnata in una funzione di interesse pubblico.

Non è possibile, evidentemente, in queste brevi note elaborare ulteriormente questi temi, ma mi pare si possa del tutto legittimamente affermare che, rispetto alla visione tradizionale della banca rispecchiata nell'art. 1 della legge bancaria, sia venuta evolvendosi una nozione di banca arricchita dal progresso nell'intermediazione del sistema dei pagamenti e anch'essa (potenzialmente) portatrice di una funzione di interesse pubblico. Questo consente di discernere tra le tante specie di banche che operano sul mercato, non solo sul piano concettuale, ma anche su quello più strettamente normativo, ai fini dell'applicazione della disciplina di riferimento. Tutte sono banche, ma non tutte esercitano funzioni classificabili come di interesse pubblico, e pertanto la disciplina della risoluzione sarà applicabile soltanto a quelle la cui liquidazione secondo le norme ordinarie sarebbe lesiva dell'interesse pubblico, valutato secondo il complicato meccanismo della BRRD e dei provvedimenti ad essa collegati.

Il processo valutativo dell'interesse pubblico non è peraltro univoco, come ha dimostrato la vicenda delle banche venete, ritenute dal SRB (Single Resolution Board), per quanto direttamente vigilate dalla BCE, prive di rilevanza sistemica ai fini dell'applicazione della procedura di risoluzione – in quanto le loro funzioni erano ragionevolmente sostituibili (ed erano in fatto state sostituite) da parte di altre banche operanti nella zona – ma ritenute invece

dalle nostre autorità portatrici di un interesse pubblico a livello regionale, ai fini dell'intervento pubblico statale, poi come sappiamo, concretamente erogato.

Questa vicenda ha suscitato diffusa e colorita indignazione, soprattutto da parte spagnola nel paragone con quella del Banco Popular, ma essa, giusto o sbagliato che sia, è stata in realtà gestita dalle autorità italiane in conformità all'interpretazione che viene data dalla Commissione alle norme in materia di aiuti di Stato e che, ai fini dell'intervento pubblico, lascia agli Stati membri la valutazione della possibile lesione dell'interesse pubblico a livello locale, quando la banca sia liquidata con le sole regole concorsuali.

Probabilmente il sistema normativo richiede qualche intervento che ne assicuri una migliore coerenza complessiva; quello che tuttavia mi premeva sottolineare è il ritorno all'interesse pubblico della funzione bancaria, nella nozione arricchita dalla evoluzione della società, del sistema bancario nel suo complesso e del progresso tecnico, che hanno portato all'emersione di una funzione ancora più rilevante sul piano dell'interesse generale di quelle tradizionali e tipiche della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito, che è quella appunto della intermediazione nel sistema dei pagamenti. E il giudizio sotto questo profilo mi pare prescinda anche dalla dimensione della banca.

Le proposte formulate dagli autori al termine della loro analisi assumono e valorizzano il profilo dell'interesse pubblico della banca, proponendo – tra gli altri interventi ritenuti necessari – anche un accordo con le autorità europee che consenta su larga scala la ricapitalizzazione precauzionale delle banche in difficoltà, ma con prospettive di risanamento. Operazioni, in altri termini, del tipo di quella realizzata con il Monte dei Paschi di Siena.

L'ipotesi di un 'accordo quadro' con le autorità europee, come prima ho sottolineato, appare una soluzione corretta sul piano istituzionale, coerente con il sottostante interesse pubblico riemerso con la BRRD, e riguarderebbe sia lo Stato in senso proprio, sia il FITD, ricompreso anch'esso, alla luce della *Comunicazione* della Commissione Europea dell'agosto 2013, nel quadro più generale delle norme sugli aiuti di Stato, quando interviene al di fuori del rimborso dei depositi o del contributo alla risoluzione.

Anche questa soluzione, peraltro, per quanto auspicabile, si accompagna ad implicazioni importanti, in quanto presuppone l'applicazione del *burden sharing*, con le conseguenze che abbiamo visto nel caso della risoluzione delle quattro banche, delle banche venete e dello stesso Monte dei Paschi. Inoltre, quando ad intervenire fosse il FITD, occorrerebbe la verifica del "minor onere" rispetto al rimborso dei depositanti, nel quadro della disciplina della *depositor preference*, che in questa valutazione gioca un ruolo fondamentale. Rispetto a quest'ultimo profilo, sono in corso approfondimenti in sede europea, diretti alla possibile estensione del beneficio della priorità nei riparti di liquidazione a tutti i depositanti, così incidendo direttamente sulla valutazione prospettica del minor onere e riducendo le prospettive di recupero dei fondi obbligatori in caso di rimborso dei depositanti. Nel caso poi di intervento diretto dello Stato, si pongono problemi di altro genere, di natura politica e di sostenibilità, nel quadro della non certo brillante situazione dei conti pubblici.

La strada tuttavia non può che essere questa, essendo del tutto irrealistico pensare che le crisi delle banche possano essere risolte senza il contributo pubblico, che nel caso del nostro Paese dovrebbe estendersi anche a meccanismi destinati a favorire lo smaltimento dei crediti

problematici, attraverso una *bad bank*, che, con il sostegno dell'aiuto pubblico, consenta la cessione a prezzi non distanti dai valori di bilancio. Diversamente, come hanno notato Montanaro e Tonveronachi, la riduzione del livello dei *Non Performing Loans* (NPL) significa poco, se la loro cessione comporta perdite significative e quindi necessità di ulteriore capitale.

Bibliografia

- Montanaro E. e Tonveronachi M. (2017a), "Dealing with the Vulnerability of the Italian Banking System", *PSL Quarterly Review*, 70 (283), pp. 357-420.
- Montanaro E. e Tonveronachi M. (2017b), "Vulnerabilità del sistema bancario italiano. Diagnosi e rimedi", *Moneta e Credito*, 70 (280), pp. 299-368.