



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"**

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

**"IL RUOLO DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA NEL CASO VENETO
BANCA"**

RELATORE:

CH.MO PROF. BRUNO MARIA PARIGI

LAUREANDO: GIUSEPPE TELATIN

MATRICOLA N. 1160926

ANNO ACCADEMICO 2019 – 2020

Il candidato, sottoponendo il presente lavoro, dichiara, sotto la propria personale responsabilità, che il lavoro è originale e che non è stato già sottoposto, in tutto o in parte, dal candidato o da altri soggetti, in altre Università italiane o straniere ai fini del conseguimento di un titolo accademico. Il candidato dichiara altresì che tutti i materiali utilizzati ai fini della predisposizione dell'elaborato sono stati opportunamente citati nel testo e riportati nelle sezioni finali "Riferimenti Bibliografici", "Riferimenti Sitografici", "Riferimenti Normativi" e che le eventuali citazioni testuali sono individuabili attraverso l'esplicito richiamo al documento originale.

A mio padre

Sommario

Introduzione	1
<i>Capitolo 1</i> Il ruolo della vigilanza nel periodo antecedente alla messa in liquidazione coatta amministrativa.....	3
1.1 Il ruolo delle Autorità europee	3
1.2 Il ruolo della Banca d'Italia	8
2.3 Il ruolo della Consob.....	14
<i>Capitolo 2</i> Il ruolo della vigilanza nel periodo successivo alla messa in liquidazione coatta amministrativa.....	19
2.1 Il ruolo della Banca d'Italia	19
2.2 Il ruolo del MEF.....	23
2.3 Il ruolo delle Autorità europee	26
<i>Capitolo 3</i> Il caso Veneto Banca a confronto con le quattro banche locali e il Banco Popular Español.....	30
3.1 Un confronto tra Veneto Banca e le quattro banche locali	30
3.2 Un confronto tra Veneto Banca e il Banco Popular Español.....	37
Conclusioni	43
Riferimenti Bibliografici.....	47
Riferimenti Sitografici	48
Riferimenti Normativi.....	54

Sigle e Abbreviazioni

AMCO	Asset Management Company S.p.A.
<i>AQR</i>	<i>Asset Quality Review</i>
BCE	Banca Centrale Europea
BPE	Banco Popular Español S.A.
BPV	Banca Popolare di Vicenza S.c.p.A.
<i>BRRD</i>	<i>Bank Recovery and Resolution Directive</i>
<i>CET1</i>	<i>Common Equity Tier 1 Ratio</i>
Consob	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
CPI	Commissione Parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario
<i>EBA</i>	<i>European Banking Authority</i>
<i>EBU</i>	<i>European Banking Union</i>
<i>ELA</i>	<i>Emergency Liquidity Assistance</i>
<i>FOLTF</i>	<i>Failing or likely to fail</i>
ISP	Intesa Sanpaolo S.p.A.
l.c.a.	liquidazione coatta amministrativa
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
<i>MiFID</i>	<i>Market in Financial Instruments Directive</i>
SGA	Società per la Gestione di Attività S.p.A.
<i>SRB</i>	<i>Single Resolution Board</i>
<i>SRM</i>	<i>Single Resolution Mechanism</i>
<i>SSM</i>	<i>Single Supervisory Mechanism</i>
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

T.U.B. Testo Unico Bancario

TUF Testo Unico della Finanza

VB Veneto Banca S.c.p.A.

Introduzione

La presente prova finale ha come oggetto l'analisi del ruolo delle Autorità di vigilanza italiane ed europee nel processo che portò alla messa in liquidazione coatta amministrativa di Veneto Banca e alla seguente acquisizione dell'istituto veneto da parte di Intesa Sanpaolo.

Veneto Banca nacque nel 2000 in seguito all'acquisizione da parte della Banca Popolare di Asolo e Montebelluna della Banca di Credito Cooperativo del Piave e del Livenza.

Per molti anni l'istituto veneto, acquisizione dopo acquisizione, venne considerato tra le più solide banche popolari arrivando ad essere una delle prime quindici banche italiane, tuttavia quella che veniva considerata una delle realtà più virtuose del nord-est si trasformò in incubo per molti piccoli risparmiatori che videro nel giro di pochi anni andare i propri risparmi in fumo.

L'elaborato è suddiviso in tre capitoli: nel primo capitolo verrà analizzato il ruolo delle Autorità di vigilanza prima della messa in l.c.a. di VB, in particolare si esaminerà il ruolo della BCE, spiegando quali siano i suoi compiti all'interno del *Single Supervisory Mechanism* e quali siano i casi in cui una banca è considerata significativa ai fini di vigilanza.

Ci si focalizzerà dopo sugli esiti del *Comprehensive Assessment* svolto dalla BCE, in collaborazione con la Banca d'Italia e l'EBA, proponendo al riguardo l'andamento del *Common Equity Tier 1 Ratio* e del *Total Capital Ratio* di VB.

Si proseguirà in seguito esaminando il ruolo della Banca d'Italia, concentrandosi sulle carenze da quest'ultima riscontrate nella *governance* di VB, sul lacunoso metodo di determinazione del prezzo delle azioni e sulle discutibili scelte di concessione del credito dell'istituto veneto.

Infine nel primo capitolo si tratterà il ruolo della Consob, nello specifico verranno esposti i requisiti di *adeguatezza* e *appropriatezza* e i provvedimenti dalla Consob adottati a causa delle carenze di Veneto Banca in merito a tali requisiti.

Nel secondo capitolo si ripercorrerà invece il ruolo delle Autorità di vigilanza in seguito alla messa in l.c.a. di VB, verrà quindi spiegato in cosa consista la l.c.a. e come la Banca d'Italia mise in atto tale procedura nominando gli organi previsti dal T.U.B.

Ci si focalizzerà inoltre su come la Banca d'Italia e il MEF gestirono l'acquisizione di Veneto Banca da parte di ISP, in particolar modo dando spazio alle misure previste dal MEF con il Decreto-legge 99/2017.

Il secondo capitolo si concluderà con il ruolo avuto dalle Autorità europee in seguito alla messa in l.c.a. di VB, più specificatamente l'analisi sarà incentrata sul ruolo avuto dalla Commissione Europea e sui dubbi in merito alla procedura di gara che portò alla scelta di ISP come acquirente di VB, senza trascurare le divergenti interpretazioni di "importanza sistemica" da parte delle Autorità nazionali e europee.

Nel terzo e ultimo capitolo verrà infine proposto un confronto di VB prima con il caso delle quattro banche locali messe in risoluzione con il Decreto-legge 183/2015 e dopo con il Banco Popular Español dichiarato *failing or likely to fail* poche settimane prima rispetto all'istituto veneto.

Capitolo 1 Il ruolo della vigilanza nel periodo antecedente alla messa in liquidazione coatta amministrativa

1.1 Il ruolo delle Autorità europee

L'Autorità europea maggiormente coinvolta nel periodo antecedente alla messa in l.c.a. di VB fu la Banca Centrale Europea.

Per inquadrare i compiti di vigilanza della BCE è necessario innanzitutto prendere in considerazione il sistema europeo di vigilanza bancaria detto *Single Supervisor Mechanism*, istituito tramite regolamento della BCE del 16 aprile 2014 e divenuto ufficialmente operativo dal 4 novembre 2014, il quale ingloba la BCE stessa e le Autorità Nazionali Competenti.

L'*SSM* costituisce uno dei tre pilastri dell'*European Banking Union* insieme al *Single Resolution Mechanism* e all'*European Deposit Insurance Scheme* (BCE, 2018) e ha come scopo la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario. Ciò grazie alla costituzione di un corpus unico di norme, principi e prassi di vigilanza in tutti gli stati membri partecipanti, cosicché da garantire un unico approccio di vigilanza e quindi parità di condizioni e di trattamento tra tutti gli enti creditizi vigilati.

L'*SSM* opera con un approccio prospettico tenendo conto “sia della probabilità del dissesto di uno o più enti creditizi sia dell’impatto che ne deriverebbe per la stabilità finanziaria” (BCE, 2018).

Di focale importanza nell’esercizio delle attività di vigilanza è la presenza del “principio di proporzionalità”, principio secondo il quale vi è una ripartizione degli intermediari significativi e meno significativi tra la BCE e le rispettive Autorità Nazionali Competenti (nel caso in questione la Banca d’Italia) in base alla loro importanza sistemica e al loro profilo di rischio.

Una banca viene considerata significativa se rispetta almeno uno dei seguenti requisiti disciplinati dal regolamento dell'*SSM*:

- Dimensioni: il valore totale delle attività della banca supera i 30 miliardi di euro (criterio soddisfatto da VB);
- Importanza economica per uno specifico paese o per l'economia dell'UE nel suo insieme;
- Operatività transfrontaliera: il valore totale delle attività della banca supera i 5 miliardi di euro e “il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20% o il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20%” (BCE, 2020a);
- Assistenza finanziaria pubblica diretta: “la banca ha richiesto o ricevuto finanziamenti nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità o della *European Financial Stability Facility*” (BCE, 2020a).

La verifica dei suddetti requisiti viene eseguita con frequenza annuale.

Ora può risultare più chiaro comprendere il ruolo della BCE quale organo responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'*SSM* e dedito alla “vigilanza diretta su 115 banche significative dei paesi partecipanti, che detengono quasi l'82% degli attivi bancari nell'area dell'euro” (BCE, 2020b).

Fino al 2016 VB fece parte della lista degli enti significativi direttamente vigilati dalla BCE e fu quindi, nel primo semestre del 2014, uno dei quindici istituti italiani soggetti a *stress test*.

Gli *stress test* insieme alla verifica della qualità degli attivi (*Asset Quality Review*) sono i due pilastri del *Comprehensive Assessment* il quale consiste in una serie di valutazioni approfondite da parte della BCE, in coordinamento con le banche centrali nazionali e l'*EBA*, volte a “garantire che le banche siano adeguatamente capitalizzate e possano resistere agli shock di tipo macroeconomico e finanziario” (BCE, 2020c).

L'*AQR* ebbe come focus la determinazione del *CET1*¹, coefficiente utilizzato per esprimere la solidità di una banca.

Il *CET1* minimo richiesto doveva essere almeno pari all'8% in caso di scenario base (*baseline*) e al 5,5% in caso di scenario avverso (*adverse*).

Come si evince dal Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza il *CET1* iniziale rinvenuto dalle ispezioni fu pari al 7,3% (BCE, 2015), invece del 12,1% dichiarato da VB (www.bankscope.bvdep.com), con una carenza patrimoniale pari a 714 milioni di euro.

Tale carenza venne sanata nell'agosto 2014 tramite un aumento di capitale da 474 milioni di euro, al lordo del rimborso di 98,7 milioni relativi a strumenti finanziari propri, e tramite la conversione di un prestito obbligazionario in azioni per un totale di 353,7 milioni di euro (Veneto Banca, 2015).

In seguito alle suddette misure di rafforzamento VB riuscì a rientrare nei parametri imposti dalla BCE ottenendo un *CET1* pari a 8,7% in caso di scenario base e 5,7% in caso di scenario avverso (www.bankscope.bvdep.com), registrando un'eccedenza patrimoniale di 24 milioni di euro.

Dalla relazione sulla gestione del bilancio d'esercizio 2014 (Veneto Banca, 2015) si può in aggiunta notare come in seguito all'*AQR* vennero apportate rettifiche rispetto ai dati di bilancio riportati al 31 dicembre 2013 per un totale di 571,88 milioni (al lordo dei relativi effetti fiscali), di cui il 99,9% riguardante crediti verso la clientela.

Successivamente, in forza della Direttiva (EU) n. 1024 del 15 ottobre 2013, la BCE notificò a VB “la cosiddetta *Supervisory Review and Evaluation Process (SREP) Decision*, contenente i nuovi coefficienti patrimoniali target” (Veneto Banca, 2016).

¹ Ottenuto dal rapporto tra il capitale primario di classe 1 (detto *CET1*, quest'ultimo insieme al capitale aggiuntivo di classe 1, detto *Additional Tier 1*, forma il Tier 1) e le attività ponderate per il rischio (*RWA*).

Nello specifico 10% in termini di *CET1* e 11% in termini di *Total Capital Ratio*².

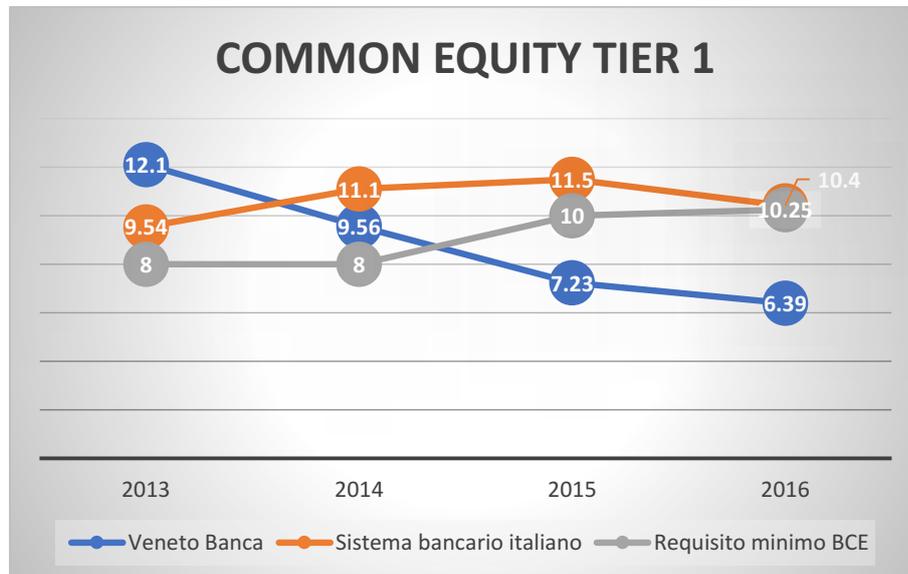


Grafico 1.1³ Fonti: elaborazione da parte dell'autore dei dati di bilancio consolidato. "Analisi dei bilanci dei gruppi bancari" (KPMG, 2017, 2016, 2015).

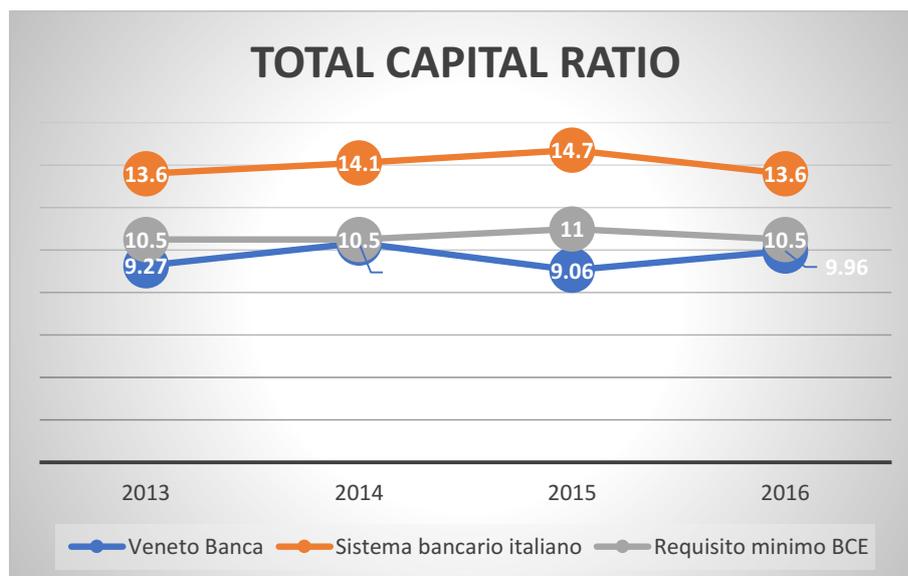


Grafico 1.2⁴ Fonti: elaborazione da parte dell'autore dei dati di bilancio consolidato. "Analisi dei bilanci dei gruppi bancari" (KPMG, 2017, 2016, 2015).

Dal grafico 1.1 si evidenzia come l'andamento del *CET1* di VB fosse in continua diminuzione, ciò in controtendenza rispetto a quello del sistema bancario italiano, non soddisfacendo i requisiti minimi imposti dalla BCE nel 2015 e nel 2016 (come già in precedenza sottolineato,

² Ottenuto dal rapporto tra il patrimonio di vigilanza (formato dal patrimonio di base più il patrimonio addizionale costituito dagli strumenti di capitale diversi dalle azioni ordinarie che soddisfano i requisiti regolamentari) e le attività ponderate per il rischio (*RWA*).

³ Per "Sistema bancario italiano" si intende un campione di oltre 20 gruppi bancari rappresentati oltre il 65% del sistema bancario italiano in termini di totale attivo consolidato.

⁴ Si veda la nota 3.

VB nel 2013 presentava un *CET1* pari al 7,3% rispetto al 12,1% dichiarato non rispettando quindi i requisiti imposti dalla BCE anche nel 2013).

Dal grafico 1.2 si può osservare come il *Total Capital Ratio* del gruppo veneto non abbia mai soddisfatto i requisiti minimi imposti dalla BCE attestandosi in media 4,35 punti percentuali sotto ai valori presentati dal sistema bancario italiano.

Alla fine del 2015 la BCE richiese a VB un ulteriore rafforzamento patrimoniale in vista della trasformazione in S.p.A. e della successiva quotazione in borsa. Venne quindi deliberato un aumento di capitale pari a 1 miliardo di euro per la quasi totalità sottoscritto dal fondo Atlante. Tuttavia tale aumento di capitale servì solamente a procrastinare la messa in l.c.a del gruppo veneto.

In seguito alla grave crisi reputazionale, che si innescò nel 2015, la posizione di liquidità della banca si deteriorò notevolmente con una fuga di depositi che in soli 2 anni arrivò a sfiorare gli 8 miliardi di euro.

Per assicurare il rispetto dei requisiti patrimoniali imposti la BCE chiese di presentare un ulteriore piano di ricapitalizzazione, ma l'istituto veneto non fu "in grado di offrire soluzioni credibili per il futuro" (BCE, 2017a).

Pertanto il 23 giugno 2017 la BCE accertò che Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A fossero *FOLTF* "in seguito alla loro ripetuta violazione dei requisiti patrimoniali di vigilanza" (BCE, 2017a).

Una banca è considerata *FOLTF* in presenza di una o più delle seguenti situazioni disciplinate dall'Articolo 32, paragrafo 4 della *Bank Recovery and Resolution Directive*:

- l'ente viola, o vi sono prove che violerà nel prossimo futuro, i requisiti per il mantenimento dell'autorizzazione perché, ma non solo, l'ente "ha subito o rischia di subire perdite tali da privarlo dell'intero patrimonio o di un importo significativo dell'intero patrimonio";

- le attività dell'ente sono, o saranno nel prossimo futuro, inferiori alle passività;
- l'ente non è, o non sarà nel prossimo futuro, in grado di pagare i propri debiti o altre passività in scadenza;
- ad eccezione di specifici casi, l'ente “necessita di un sostegno finanziario pubblico straordinario”.

Le 3 condizioni invece necessarie per avviare la risoluzione di un ente secondo la *BRRD* (Art. 32, paragrafo 1) sono:

- accertamento da parte della BCE che una banca sia *FOLTF*;
- impossibilità tramite un intervento delle autorità di vigilanza o del settore privato di evitare il dissesto entro tempi ragionevoli;
- sussistenza dell'interesse pubblico.

Il *Single Resolution Board* (operante nell'ambito del *SRM* in precedenza citato) stabilì che non sussistevano tutti e 3 i requisiti per una risoluzione secondo le regole europee dettate dalla *BRRD*, nello specifico l'*SRB* concluse che l'azione di risoluzione non era necessaria nell'interesse pubblico, in altre parole VB non venne considerata sistemica per l'Eurozona (MEF, 2017).

In seguito a tale decisione dell'*SRB*, Veneto Banca, insieme alla BPV, venne liquidata in base alle procedure di insolvenza italiane e posta quindi in l.c.a.

1.2 Il ruolo della Banca d'Italia

Come si evince dall'articolo 5, comma 2 del TUF, il compito della Banca d'Italia è garantire “il contenimento del rischio, la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione degli intermediari”.

In merito al caso VB le ispezioni in totale condotte dalla Banca d'Italia nel periodo 2009-2017 furono 7; la prima tenutasi all'inizio del 2009 ebbe esito tutt'altro che positivo dando come riscontro un “modello gestionale eccessivamente accentrato sull'amministratore delegato,

debolezze nelle strutture di governo e controllo, carenze nel processo di erogazione del credito” (Banca d’Italia, 2017a).

Nello stesso anno un ulteriore rilievo della Banca d’Italia si occupò del processo di determinazione del prezzo delle azioni che veniva arbitrariamente fissato dalla governance, la Banca d’Italia sanzionò l’amministratore delegato “invitando VB a formalizzare una normativa interna per la determinazione del prezzo delle azioni che prevedesse, tra l’altro, l’acquisizione di un parere di conformità espresso da terzi indipendenti” (Banca d’Italia, 2017a).

Ulteriori controlli vennero fatti in merito ad acquisizioni da parte di VB di altri istituti di credito minori non seguite tuttavia dai necessari interventi di adeguamento a causa delle accresciute dimensioni del gruppo, tali controlli si conclusero nel 2010 con la richiesta a VB di astensione da qualunque ulteriore acquisizione per almeno 24 mesi.

Veneto Banca fu oggetto di controlli anche tra gennaio ed agosto 2013, il primo mirato a valutare l’adeguatezza degli accantonamenti sui crediti evidenziò la necessità di ulteriori accantonamenti per 131 mln, ottenendo così un ammontare degli accantonamenti pari a 466 rispetto ai 335 milioni (Veneto Banca, 2013) riportati in bilancio dall’istituto veneto (fu richiesto quindi un aumento degli accantonamenti pari al 39,1%).

Il secondo focalizzato invece “sui meccanismi di governo aziendale e gestione del rischio di credito” (Banca d’Italia 2017) mise in luce il notevole degrado del credito, spesso concesso in conflitto di interessi a esponenti aziendali, e carenze nell’organizzazione e nei controlli interni da parte di componenti del CdA.

Al riguardo del rischio di credito, è compito della Banca d’Italia sollecitare le banche ad una sana e prudente gestione del proprio portafoglio crediti e rinvenire prontamente, tramite le ispezioni, eventuali anomalie nella gestione del credito; di certo la Banca d’Italia non può sostituirsi agli intermediari finanziari che dovrebbero essere

autonomamente spinti dalla massimizzazione del profitto ad avere un solido portafoglio crediti.

Nei controlli tra gennaio ed agosto 2013 vennero altresì contestate le cosiddette “operazioni *baciate* ⁵ non dedotte dal patrimonio [di vigilanza] per 157 milioni” (Banca d’Italia, 2017a) e nuovamente un inappropriato metodo di determinazione del prezzo delle azioni, nonostante la Banca d’Italia avesse già precedentemente richiesto a VB un più congruo procedimento di determinazione di tale prezzo.

La Banca d’Italia chiese quindi di dedurre le *azioni finanziate* dal patrimonio vigilanza e di ricercare un partner per avviare un processo di integrazione (processo che non andò mai in porto).

Allo stesso tempo la Banca d’Italia esortò caldamente un ricambio della *governance* (già ritenuta inadeguata nel 2009), sollecitazione rinnovata l’anno seguente.

Veneto Banca “obbedì” a tale sollecitazione sostituendo l’allora amministratore delegato il quale in realtà rimase nel *board* assumendo la carica di direttore generale, una domanda legittima è come mai la Banca d’Italia non abbia potuto imporre la rimozione di alcuni vertici aziendali, purtroppo tale potere è stato acquisito solamente nel 2015.

Risulta interessante soffermarsi sull’inappropriato metodo di determinazione del prezzo delle azioni sopra citato.

⁵ Dette anche *azioni finanziate* o finanziamenti *baciati*, consistono in sostanza nella concessione di un finanziamento da parte della banca ad un cliente, a condizione che il cliente utilizzi una frazione o l’ammontare intero del finanziamento per acquistare azioni della banca stessa.

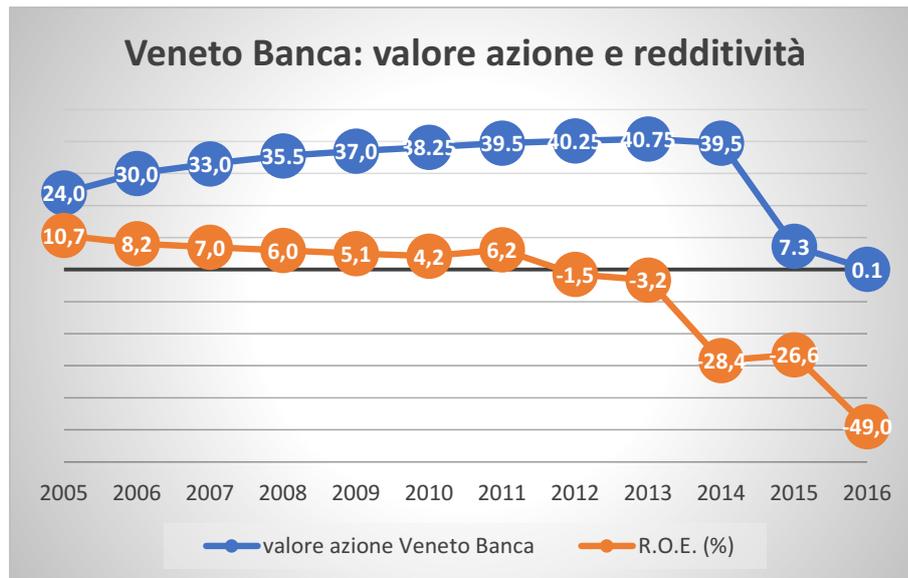


Grafico 1.3 Fonti: elaborazione da parte dell'autore dei dati di bilancio consolidato. Veneto Banca, 2017.

Comunemente si è soliti osservare nel lungo periodo una correlazione positiva tra la redditività di un istituto e l'andamento del valore delle sue azioni. Dal grafico proposto si può invece notare come nonostante la continua diminuzione della redditività il valore delle azioni di VB sia cresciuto costantemente.

Di rilievo per apprezzare le lacune nella determinazione del prezzo delle azioni è il triennio 2012-2014.

Nel 2012 e nel 2013 si può osservare come il prezzo sia aumentato nonostante un R.O.E. negativo, dubbi sorgono anche sulla diminuzione "solamente" del 3,7% apportata nel 2014 nonostante un R.O.E. negativo pari al 28,4% (nel suddetto anno le perdite furono pari a 968.436 milioni di euro).

È opportuno inoltre soffermarsi sul degrado del credito presentato dalla banca di Montebelluna.

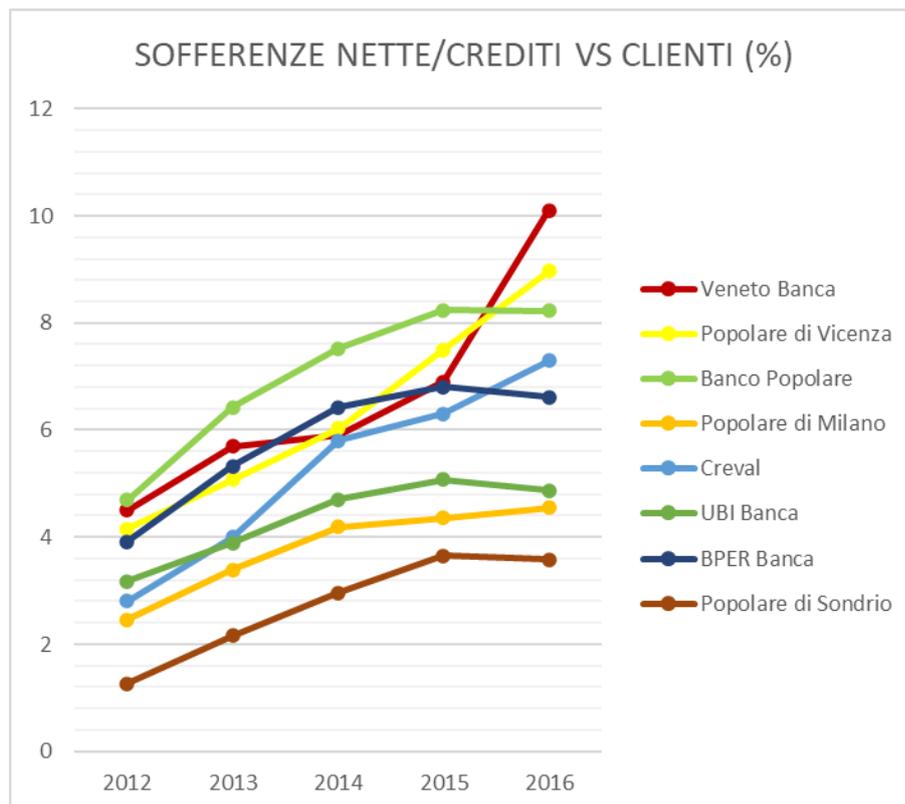


Grafico 1.4⁶ Fonte: elaborazione da parte dell'autore dei dati di bilancio consolidato.

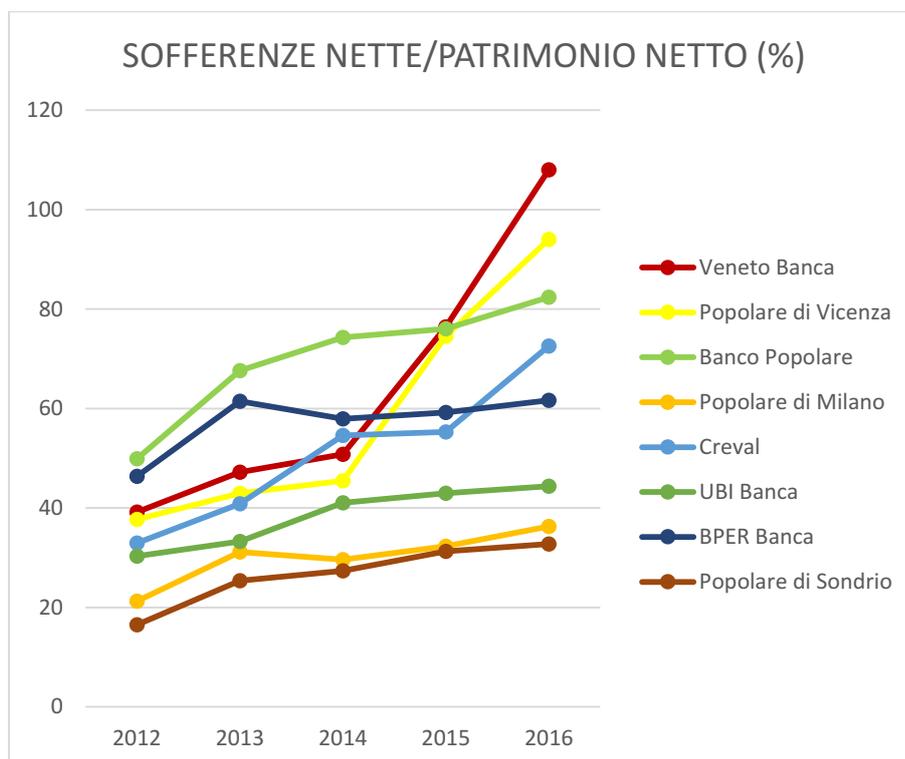


Grafico 1.5⁷ Fonte: elaborazione da parte dell'autore dei dati di bilancio consolidato.

⁶ Per "sofferenze nette" si intendono i crediti nei confronti di soggetti in stato di insolvenza o in condizioni sostanzialmente equiparabili calcolati al netto delle svalutazioni. Le sofferenze nette insieme alle inadempienze probabili e alle esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate formano i cosiddetti *non performing loans*.

⁷ Si veda la nota 6.

Nei grafici sopra riportati viene proposto un confronto tra le banche popolari poste nel 2014 a *stress test*.

In entrambi i casi si può osservare un trend crescente degli indicatori e la presenza di due gruppi: uno “virtuoso” formato da UBI Banca, dalla Popolare di Sondrio e dalla Popolare di Milano (fusasi nel 2017 con il Banco Popolare di Verona) ed uno presentante più criticità nella gestione del credito formato dalle restanti banche.

Si può altresì osservare come la banca soggetta al maggiore aumento in termini assoluti degli indicatori proposti sia stata in entrambi i casi VB le cui sofferenze nette nel 2016 erano pari al 10,1% dei crediti verso clienti (4,5% nel 2012) e al 108% rispetto al patrimonio netto (39,2% nel 2012).

Alla fine del 2014, in seguito ai controlli svoltisi sotto l’egida dell’SSM, vi furono prove che VB aveva nuovamente proceduto a riacquistare azioni proprie. Da accertamenti ispettivi della Banca d’Italia risultò che VB “non aveva dedotto dal patrimonio di vigilanza finanziamenti *baciati* per 300 milioni di euro” (Banca d’Italia, 2017a), allo stesso tempo un *audit* interno richiesto dalla Banca d’Italia evidenziò ulteriori 56 milioni di finanziamenti *baciati* che vennero poi dedotti da VB impattando così sul *CET1* della banca montebellunese.

Con l’approvazione del Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 venne imposto l’obbligo di trasformarsi in S.p.A. (entro 18 mesi) a tutte le banche popolari aventi un attivo superiore a 8 miliardi di euro.

In quanto eccedente tale soglia VB avviò un progetto di rilancio per la trasformazione in S.p.A. che venne approvata dall’Assemblea Straordinaria del 19 dicembre 2015, per i soci contrari a tale delibera venne previsto il diritto di recesso con liquidazione delle quote per un prezzo pari a 7,3 euro (-81,5% rispetto all’anno precedente).

Diritto che non si poté esercitare a causa art. 28, comma 2-ter del T.U.B. (comma aggiunto dal decreto legge sopraccitato) il quale fornì alla Banca d’Italia il potere di limitare il diritto al rimborso nel caso di recesso delle azioni “laddove ciò è necessario ad assicurare la

computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca”.

L’Assemblea Straordinaria inoltre approvò sia l’aumento di capitale richiesto dalla BCE che la quotazione in borsa dell’istituto la quale in seguito non avvenne a causa della mancanza del flottante necessario richiesto dalla Borsa Italiana (era stato sottoscritto solamente poco più del 2% delle azioni a dispetto del 25% richiesto).

Le restanti azioni vennero sottoscritte dal fondo Atlante al prezzo di 0,10 euro che diventò così azionista al 97,64%.

Fallito anche il tentativo di ricapitalizzazione precauzionale VB venne posta in l.c.a. il 25 giugno 2017 con il Decreto-legge n. 99/2017.

2.3 Il ruolo della Consob

Come disposto dall’articolo 5, comma 3 del TUF la Consob vigila sugli intermediari per garantire “la *trasparenza* e la *correttezza* dei comportamenti”.

L’attività di vigilanza, tuttavia, non è omogenea e a seconda che ne siano oggetto gli intermediari finanziari, i mercati o gli emittenti persegue obiettivi e utilizza strumenti diversi.

Nel caso in questione VB, in quanto emittente di titoli diffusi tra il pubblico, era soggetta da parte della Consob a:

- Vigilanza regolamentare consistente nel potere da parte della Consob di emettere disposizioni riguardanti uno o più intermediari. Esempi sono la regolamentazione riguardante la formazione dei consigli di amministrazione oppure le informazioni che devono essere rese disponibili al pubblico (ambito nel quale la Consob ha visto ridurre la propria autonomia a causa della progressiva armonizzazione del diritto europeo);
- Vigilanza informativa consistente nell’approvazione della documentazione fornita, nella verifica delle informazioni da

depositare in via generale non sottoposte ad approvazione e nella richiesta di inserimento di eventuali informazioni supplementari rivolte al pubblico;

- Vigilanza ispettiva consistente nel potere di effettuare ispezioni e richiedere l'esibizione di documenti ai soggetti vigilati.

Per capire il ruolo della Consob nella vicenda VB è utile avere come riferimento iniziale il Regolamento Intermediari Consob del 29 Ottobre 2007 recepite la Direttiva 2004/39/CE conosciuta anche come *Market in Financial Instruments Directive*⁸.

Il principale obiettivo della direttiva *MiFID* è “garantire la concorrenza tra i diversi meccanismi di esecuzione degli ordini, prevenendo la frammentazione dei mercati con alti obblighi di trasparenza e garantendo un elevato standard di tutela degli investitori” (Consob, 2007).

Nel caso in discussione ci si focalizzerà sulla garanzia da parte degli intermediari di un elevato standard di tutela degli investitori, in riferimento a ciò risulta necessario introdurre i concetti di *adeguatezza* e *appropriatezza*, valutazioni che gli intermediari sono obbligati a fare per una corretta profilatura del cliente.

Il requisito di *adeguatezza* è soddisfatto se l'operazione di investimento corrisponde agli obiettivi di investimento del cliente, è coerente con la sua situazione finanziaria ed è di natura tale per cui il cliente possiede le necessarie esperienze e conoscenze per comprenderne i rischi.

La valutazione di *appropriatezza* invece consiste nella richiesta al cliente di informazioni in merito alle sue conoscenze e esperienze riguardo al tipo specifico di prodotto o servizio che gli è stato proposto o del quale intende avvalersi (salvo i casi di *execution only*), al fine di determinare se il prodotto o servizio considerato sia o meno appropriato.

Proprio a causa di mancanze relative all'attuazione della disciplina *MiFID* in particolare legate al modello di consulenza, al metodo di

⁸ Abrogato dal nuovo Regolamento Intermediari Consob adottato con delibera n. 20307 del 15 febbraio 2018 recepite la direttiva *MiFID 2*.

profilatura della clientela e alla valutazione di adeguatezza della stessa la Consob il 23 gennaio 2013 erogò sanzioni a VB per un totale di 495.000 euro.

Successivamente nel 2014 in seguito alla delibera di aumento di capitale da 474 milioni (rafforzamento richiesto dal *Comprehensive Assessment* precedentemente citato) la Consob, in collaborazione con la Banca d'Italia, si occupò di approvare il prospetto informativo presentato da VB richiedendo l'inserimento "di numerose informazioni supplementari segnaletiche di profili di rischio" (Consob, 2017) quali l'evoluzione dei *non performing loans* e gli indici di rischiosità del credito.

A seguito dell'istruttoria Consob vennero inoltre inserite informazioni relative alla "scarsa liquidità delle azioni offerte nonché al confronto del prezzo d'offerta con quello di banche comparabili" (Consob, 2017).

In merito all'illiquidità delle azioni di VB ci si chiede se non dovesse essere stata introdotta più tempestivamente dalla Consob un'informativa per rendere i potenziali soci maggiormente consapevoli dei rischi a cui si stavano esponendo, dato che i primi segnali di illiquidità delle azioni furono antecedenti all'aumento di capitale del 2014.

Nello stesso anno la Consob si occupò di vigilare le banche italiane impegnate in operazioni di rafforzamento patrimoniale, richiedendo in merito dati e notizie riguardanti lo svolgimento dell'offerta. Al riguardo VB dichiarò di non aver "erogato finanziamenti finalizzati all'acquisto di azioni proprie o rivenienti dagli aumenti di capitale, né di avere posto in essere iniziative commerciali volte a favorire il buon esito degli aumenti di capitale" (Consob, 2017).

In seguito al vistoso aumento degli esposti dei risparmiatori riguardanti principalmente l'illiquidità delle azioni, a gennaio 2015 la Consob avviò accertamenti ispettivi presso la banca di Montebelluna al fine di verificarne il processo di emissione di titoli alla clientela *retail*.

Le ispezioni misero in luce scorrettezze organizzate per la buona riuscita del precedente aumento di capitale e inoltre rivelarono “comportamenti finalizzati ad ostacolare l’esercizio della complessiva attività di vigilanza della Consob” (Consob, 2017).

Relativamente alle scorrettezze organizzate venne riscontrato un forte incoraggiamento all’acquisto di azioni di nuova emissione per garantire il successo dell’operazione di patrimonializzazione in assenza di una reale iniziativa del cliente, ciò in completo contrasto con uno dei pilastri della *MiFID* quale la tutela del risparmiatore.

Due anni dopo VB venne infatti sanzionata per un ammontare complessivo di 5 milioni di euro dall’Antitrust per aver condizionato l’erogazione di mutui a tassi favorevoli ai consumatori all’acquisto di pacchetti minimi di 200 azioni, peraltro obbligando i mutuatari a non vendere il pacchetto per un determinato periodo al fine di non perdere le condizioni economiche favorevoli previste dal mutuo, in realtà compensate dai costi aggiuntivi connessi al pacchetto azionario (AGCM, 2017).

Le indagini ispettive inoltre evidenziarono, contrariamente a quanto dichiarato da VB, il fenomeno dei *finanziamenti baciati*, in tal caso ci si domanda se vi siano state delle negligenze nella vigilanza della Consob dato che alla Banca d’Italia il fenomeno era già noto dal 2013.

Contestualmente ad un ulteriore rafforzamento patrimoniale richiesto dalla BCE che portò nel 2016 all’aumento di capitale di VB, la Consob, a causa delle gravi condotte osservate nell’aumento di capitale precedente, ordinò la convocazione del CdA del gruppo veneto “per deliberare l’adozione di iniziative correttive sull’operatività della società nella prestazione dei servizi di investimento” (Consob, 2017), soprattutto nei confronti delle aree di attività che avrebbero potuto influenzare maggiormente l’aumento di capitale.

Vennero quindi deliberati provvedimenti di rafforzamento dell’informativa da fornire alla clientela *retail* e specifiche tutele nella fase distributiva, operazioni che non si sono perfezionarono in ragione

del numero esiguo di adesioni all'aumento di capitale sottoscritto quasi interamente dal Fondo Atlante.

In totale tra il 2013 e il 2017 VB fu oggetto di 4 provvedimenti sanzionatori della Consob per un ammontare pari a circa 6 milioni di euro.

Capitolo 2 Il ruolo della vigilanza nel periodo successivo alla messa in liquidazione coatta amministrativa

2.1 Il ruolo della Banca d'Italia

Prima di ripercorrere il ruolo avuto dalla Banca d'Italia nella liquidazione di VB sono opportuni dei chiarimenti riguardanti la l.c.a.

Come si evince dall'articolo 293 del Codice della crisi d'impresa la liquidazione coatta amministrativa “è il procedimento concorsuale amministrativo che si applica nei casi espressamente previsti dalla legge” finalizzata all'eliminazione dell'impresa in dissesto dal sistema in cui opera.

La suddetta procedura è applicabile esclusivamente ad alcune categorie di imprese ed è “affidata alla pubblica amministrazione dato l'interesse pubblico legato alla natura o all'attività dell'impresa, la cui insolvenza o crisi economica-finanziaria potrebbero compromettere l'interesse generale pubblicistico” (IPSOA InPratica, 2019).

Tale fattispecie procedurale è disciplinata dagli articoli 80-95 del T.U.B., dagli articoli 2, 3, 194-215 della Legge fallimentare e dagli articoli 293-316 del Codice della crisi d'impresa.

La procedura di l.c.a. viene disposta quando ci si trova in presenza di almeno uno dei seguenti presupposti oggettivi:

- “stato di insolvenza, ossia quando l'impresa non è più in grado di assolvere regolarmente alle proprie obbligazioni [...];
- violazione di disposizioni statutarie o legislative che comportino gravi irregolarità di gestione;
- particolari motivi di pubblico interesse” (IPSOA InPratica, 2019).

Nel caso VB non vi sono dubbi riguardo alla presenza del primo e del secondo presupposto, riguardo al terzo all'epoca vi fu invece un ampio dibattito.

Nell'articolo 198, co. 1, della Legge fallimentare è previsto che “con il provvedimento che ordina la liquidazione o con altro successivo viene nominato un Commissario liquidatore. È altresì nominato un Comitato di sorveglianza”; è necessario quindi soffermarsi sul ruolo di questi due organi.

Nella procedura di l.c.a. il Commissario liquidatore (possono esserne nominati uno o tre in base all'importanza dell'impresa) “è l'organo preposto all'esecuzione della procedura ed ha il compito di provvedere materialmente alla liquidazione dell'impresa” (Studio Cataldi, 2017) attenendosi alle direttive impartite dall'autorità che vigila sulla stessa.

Il Comitato di sorveglianza è un organo collegiale composto da “tre o cinque membri scelti fra persone particolarmente esperte nel ramo di attività esercitato dall'impresa”⁹ il quale “svolge funzioni consuntive e di controllo sull'operato del Commissario liquidatore” (IPSOA InPratica, 2019).

Nel caso delle popolari venete¹⁰ spettò alla Banca d'Italia nominare i rispettivi organi liquidatori¹¹.

Questi ultimi, in conformità con il Decreto-legge 99/2017, provvidero alla cessione di parte delle attività e passività aziendali a ISP.

Viene in seguito brevemente proposta la procedura di gara che portò a tale esito.

“Il 18 giugno del 2017, le Autorità italiane supportate da un *investment advisor*, avviarono una procedura di gara aperta a qualsiasi potenziale offerente interessato. Sei controparti [cinque gruppi bancari ed un gruppo assicurativo] vennero formalmente invitate” (Commissione Europea, 2017a).

In seguito alla consultazione, da parte dei partecipanti alla gara, della predisposta “*data room* con i dati analitici delle due banche” (Banca

⁹ Articolo 198, co. 1, Legge fallimentare.

¹⁰ Dato il focus dell'elaborato (il caso Veneto Banca), si parlerà di “popolari venete” solo nei casi in cui VB e la BPV furono oggetto degli stessi provvedimenti da parte delle Autorità italiane o europee.

¹¹ Per la liquidazione, tutt'ora in atto, di VB sono stati nominati 3 Commissari liquidatori e un Comitato di sorveglianza formato da 3 componenti.

d'Italia, 2017b), vennero avanzate due offerte vincolanti dai due maggiori istituti bancari italiani: Unicredit S.p.A. e ISP.

L'offerta di Unicredit S.p.A. era "riferita soltanto a una parte molto piccola del complesso da vendere" (Banca d'Italia, 2017b) mentre quella di ISP "in quanto idonea ad assicurare la continuità aziendale e a minimizzare le componenti da lasciare in capo alle due Banche in liquidazione" (Banca d'Italia, 2017c) risultò vincente.

ISP, in quanto vincente della procedura di gara, acquistò parte delle attività e delle passività delle popolari venete e delle relative società controllate al prezzo simbolico di 1 euro.

Attività (mld)		Passività (mld)	
Crediti vs banche	3,8	Debiti vs banche	9,3
Crediti vs clientela in bonis ¹²	30,1	Debiti vs clientela	25,8
Attività finanziarie	8,8	Titoli in circolazione	11,8
Altre poste attive ¹³	3,2	Altre poste passive ¹⁴	4,4
Totale attività	45,9	Totale passività	51,3
Sbilancio	5,4		

Tabella 2.1 Fonte: elaborazione da parte dell'autore dei dati forniti dalla Banca d'Italia (Banca d'Italia, 2017c).

Come si può notare dalla Tabella 2.1 vi è uno sbilancio tra le attività e le passività acquisite da ISP, tale importo venne quantificato in 5,4 miliardi e rappresenta un credito di quest'ultima nei confronti delle liquidazioni.

Vennero escluse dalla cessione le poste riportate nella tabella sottostante.

¹² Di cui 4 miliardi classificati come in bonis "high risk".

¹³ Partecipazioni, attività materiali e immateriali, attività fiscali, cassa e altre attività.

¹⁴ Passività finanziarie, TFR e fondi per rischi e oneri, altre passività, passività fiscali.

Attività (mld)		Passività (mld)	
Crediti deteriorati	9,9	Patrimoni netti	4,0
Partecipazioni	1,7	Passività subordinate	1,2
		Fondo rischi ¹⁵	1,1
		Debiti vs ISP	5,4
Totale attività	11,6	Totale passività	11,7
Sbilancio	0,1		

Tabella 2.2 Fonte: elaborazione da parte dell'autore dei dati forniti dalla Banca d'Italia (Banca d'Italia, 2017c)

Rimasero quindi in capo alle banche in liquidazione dal lato dell'attivo i crediti deteriorati (il cui valore lordo era pari a 17,8 miliardi) e le partecipazioni e interessenze non strategiche comprendenti le partecipazioni in Banca Intermobiliare e Farbanca.

Le passività “al netto del debito nei confronti dello Stato a fronte del supporto finanziario al cessionario” (Banca d'Italia, 2017c) vennero quantificate in 11,7 miliardi di euro.

Si può notare che ISP acquistò solo la “parte buona” delle due popolari, dunque nonostante non fosse stata disposta la risoluzione delle due popolari secondo le leggi europee venne comunque utilizzato il *sale of business tool* previsto dalla *BRRD* all'articolo 38.

In tale articolo è infatti scritto che le autorità di risoluzione dispongono “del potere di cedere a un acquirente diverso da un ente-ponte [...] tutte le attività, i diritti o le passività, o una parte di essi, dell'ente soggetto a risoluzione”.

Detto ciò i Commissari liquidatori non sono solamente tenuti a mettere in atto tutte le operazioni di liquidazione secondo le direttive della Banca d'Italia, essi devono altresì presentare semestralmente alla Banca d'Italia “una relazione sulla situazione patrimoniale dell'impresa e sull'andamento della gestione accompagnata da un rapporto del Comitato di sorveglianza”¹⁶.

¹⁵ Fondo rischi non trasferiti a ISP.

¹⁶ Articolo 205, co. 2, Legge fallimentare.

Attualmente sono disponibili al pubblico due informative sintetiche redatte dai Commissari liquidatori riguardanti lo stato della procedura di l.c.a. di VB.

Attivo (mln)	31/12/2018	31/12/2017
Attività finanziarie	258,1	315,3
Crediti vs banche	447,0	316,3
Crediti vs clientela	2706,7	4765,5
Partecipazioni	250,3	385,5
Attività materiali	14,1	14,1
Attività fiscali	51,7	52,0
Altre attività	41,8	50,3
Totale attivo	3769,7	5899,0

Tabella 2.3 Fonte: Veneto Banca (2020).

Dalla Tabella 2.3 è possibile vedere l'andamento delle poste dell'attivo nella procedura di liquidazione di VB, ciò che salta subito all'occhio è una drastica riduzione dei crediti verso clientela (-43,2%).

La suddetta riduzione (-2.058,8 milioni di euro) è tuttavia solo in piccola parte dovuta alla realizzazione di tali crediti da parte di AMCO¹⁷ (la società a cui vennero affidati i crediti deteriorati di VB e BPV, si veda il paragrafo 2.2) per un ammontare pari a 110,5 milioni di euro (AMCO, 2019).

Infatti, dei 1.948,3 milioni rimanenti, ben 1.939 milioni di euro (Veneto Banca, 2020) sono dovuti alla svalutazione adoperata da AMCO sulla base alle stime dei recuperi netti da essa effettuati.

2.2 Il ruolo del MEF

Il MEF ebbe un duplice ruolo nel caso VB da un lato emanando, su proposta della Banca d'Italia, il Decreto-legge 99/2017 recante “disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.”.

Dall'altro accollandosi i crediti deteriorati di VB e della BPV tramite la controllata Società per la Gestione di Attività S.p.A. (SGA).

¹⁷ Asset Management Company S.p.A. Fino al 18 settembre 2019 denominata Società per la Gestione di Attività S.p.A.

Data la decisione dell'*SRB* del 23 giugno 2017, le due popolari venete vennero poste in l.c.a. ai sensi dell'articolo 80 del T.U.B. evitando così il *bail-in*.

Tuttavia, nella premessa del Decreto-legge 99/2017 (d'ora in poi il "Decreto"), venne sottolineato che "l'ordinaria procedura di liquidazione in forma atomistica determinerebbe gravissimi pregiudizi per l'economia: è quindi opportuno individuare una soluzione che consenta di gestire la crisi dei due gruppi con strumenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal testo unico bancario".

Venne quindi avviata una forma di liquidazione coatta atipica detta "liquidazione ordinata".

L'art. 107, paragrafo 3, lettera b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, richiamato anche nella premessa del Decreto, fu lo strumento che consentì alle Autorità italiane di agevolare la liquidazione delle popolari venete tramite gli aiuti di stato.

Nel succitato articolo viene infatti espresso che possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno "gli aiuti destinati a [...] porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro".

Come scritto nell'articolo 4 del Decreto vennero erogati da parte del MEF i seguenti aiuti:

- concessione al cessionario (ISP) di una garanzia sul credito da quest'ultimo erogato alle banche in liquidazione "per un importo massimo di euro 5.351 milioni elevabile fino a euro 6.351 milioni a seguito della [...] *due diligence*¹⁸";
- obbligo di riacquisto per un importo massimo di 4.000 milioni dei "crediti ad alto rischio non classificati come attività deteriorate", ma deterioratisi entro tre anni dalla cessione;
- "supporto finanziario al cessionario [...] per un importo massimo di euro 3.500 milioni" per coprirne il fabbisogno di

¹⁸ Come riportato nel Decreto il contratto di cessione doveva "prevedere l'effettuazione di una perizia (*due diligence*)" in modo da "identificare con chiarezza il perimetro delle attività e passività cedute".

capitale derivante dall'operazione di cessione e quindi garantire un mantenimento dei coefficienti patrimoniali;

- concessione di una garanzia al cessionario in modo da mantenere quest'ultimo indenne “da qualsiasi danno derivante o connesso alla violazione o non conformità delle dichiarazioni e garanzie e degli impegni delle cedenti” per un ammontare massimo di euro 1.500 milioni;
- erogazione al cessionario di un importo massimo di euro 1.285 milioni relativo ai costi di ristrutturazione dovuti all'integrazione delle aziende.

Nell'articolo 5 del Decreto venne invece prevista la cessione “alla Società per la Gestione di Attività [...] di crediti deteriorati e altri attivi non ceduti [...] o retrocessi”.

Tale corrispettivo, in costante aggiornamento in base alle operazioni messe in atto dalla SGA, rappresenta tutt'ora un debito della controllata del MEF verso le due banche in l.c.a.

In questo modo, come scritto all'epoca dei fatti dal Professor Edoardo Rulli in un articolo pubblicato su www.fchub.it il 14 luglio 2017, le due popolari venete “non divengono mere “scatole vuote”, ma restano titolari di un credito verso SGA che potrà servire, in futuro, per pagare alcuni dei creditori delle venete i cui rapporti giuridici non sono stati trasferiti a ISP”.

All'epoca dei fatti sorsero però molti dubbi sul fatto che le Autorità italiane avessero aggirato, o quantomeno forzato, le norme europee.

Nel Decreto infatti venne scritto che gli aiuti erano necessari ad “evitare un grave turbamento dell'economia nell'area di operatività delle banche in questione”.

L'area di operatività delle due banche può essere circoscritta al nord-est dell'Italia, quanto scritto nel Decreto non sembra quindi soddisfare pienamente il requisito di importanza a livello nazionale richiesto dall'articolo 107 del TFUE.

2.3 Il ruolo delle Autorità europee

In seguito alla messa in l.c.a. di VB la BCE ebbe un ruolo più marginale e l'organo comunitario maggiormente coinvolto fu la Commissione Europea.

Occorre innanzitutto chiarire il ruolo di questa istituzione all'interno dell'Unione europea: la Commissione Europea ha il compito di promuovere “l'interesse generale dell'UE proponendo la legislazione e assicurandone il rispetto e attuando le politiche e il bilancio dell'UE” (www.Europa.eu, 2020).

Nel caso in questione la Commissione Europea si occupò di verificare che i provvedimenti adottati dal MEF e dalla Banca d'Italia fossero “conformi alle norme UE sugli aiuti di stato, in particolare alla comunicazione sul settore bancario del 2013” (Commissione Europea, 2017b).

Il punto 6 della sopraccitata comunicazione (d'ora in poi la “Comunicazione”) prevede infatti che “in circostanze di tensione persistente sui mercati finanziari e dato il rischio di effetti di ricaduta negativi più ampi” sussistano le condizioni per l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE precedentemente discusso al paragrafo 2.2.

È tuttavia necessario sottolineare che tali aiuti furono possibili solamente in quanto applicati contestualmente al *burden sharing*, gli azionisti e i detentori di obbligazioni subordinate delle due popolari diedero infatti “il loro pieno contributo ai costi, alleviando l'intervento dello Stato italiano” (Commissione Europea, 2017b).

Nella Comunicazione è in aggiunta previsto che, nei casi in cui una banca sia in difficoltà o debba uscire dal mercato, le distorsioni della concorrenza dovrebbero essere ridotte al minimo.

Al riguardo emersero dubbi sulla procedura di gara conclusasi con la cessione della parte buona delle due popolari a ISP.

La Commissione Europea dichiarò che “non si configura un aiuto di Stato a favore di Intesa, perché questa è stata scelta al termine di una procedura di cessione aperta, equa e trasparente [...] che ha garantito che le attività fossero cedute alla migliore offerta disponibile” (Commissione Europea, 2017b).

Tuttavia il punto 79 della Comunicazione stabilisce dei requisiti differenti per l’eventuale vendita di una banca o di parti di essa: “la vendita di un ente creditizio nel corso di una procedura di liquidazione ordinata potrebbe comportare aiuti di Stato a favore dell’acquirente, a meno che la vendita non venga organizzata sulla base di una procedura di gara aperta, concorrenziale e non soggetta a condizioni”.

Si possono notare delle discrepanze quindi tra quanto affermato dalla Commissione Europea e quanto invece scritto nella Comunicazione, i requisiti di concorrenzialità e incondizionalità sono stati difatti sostituiti da quelli di equità e trasparenza.

Per quanto riguarda l’omesso requisito di incondizionalità è sufficiente leggere il comunicato stampa di ISP del 26 giugno 2017 per vedere come questo requisito non sia stato rispettato in quanto vennero applicate condizioni e termini (riportati espressamente nel comunicato) da quest’ultima per completare l’operazione d’acquisto.

Sorgono dubbi anche sul requisito di concorrenzialità, vi sono infatti delle incongruenze tra quanto affermato dalla Commissione Europea nella decisione C(2017) 4501 del 25 giugno 2017 e quanto scritto due giorni prima da Pamela Barbaglia¹⁹ in un articolo su www.reuters.com.

Da un lato nella lettera della Commissione vi è scritto che “anche se non invitati, le Autorità italiane sostengono che tutti i potenziali acquirenti interessati avrebbero potuto richiedere di partecipare alla procedura di gara dato che era facile rilevare dalle voci sulla stampa che era stata avviata” (Commissione Europea, 2017a).

¹⁹ *M&A Editor, EMEA* presso Thomson Reuters

Dall'altro Pamela Barbaglia spiega come Sound Point Capital, Cerberus, Attestor e Varde avessero presentato un'offerta per salvare le popolari venete alla fine di maggio senza tuttavia ricevere una risposta formale da parte del governo, nell'articolo è per di più scritto che “recent reports of a possible deal with Intesa came as a surprise”, in contrasto quindi con quanto affermato dalla Commissione Europea riguardo alla presunta facilità nel rilevare dalla stampa l'avvio della procedura di gara.

È infine opportuno soffermarsi sulla nozione di “importanza sistemica” e sulle “divergenti interpretazioni del concetto di importanza sistemica [che vennero adottate] dalla BCE, dall'*SRB* e dalla Commissione Europea” (M. P. Chiti, V. Santoro, 2019).

Il concetto di importanza sistemica non ha una definizione univoca e viene generalmente utilizzato “in riferimento a istituzioni finanziarie come le banche, il cui fallimento può costituire una minaccia per la stabilità del sistema finanziario e/o disturbare l'economia in generale” (M. P. Chiti, V. Santoro, 2019).

Ai fini di vigilanza le due popolari fecero per più anni parte della lista delle banche significative supervisionate direttamente dalla BCE, in quanto le loro attività superavano i 30 miliardi di euro.

Al riguardo “la legge dell'*EBU* abbraccia largamente l'idea che le banche classificate come significative ai fini della vigilanza siano banche di rilevanza sistemica” (M. P. Chiti, V. Santoro, 2019).

Invece ai fini risolutivi i due istituti veneti vennero considerati non sistemici dall'*SRB*, tale istituzione in realtà solamente pochi mesi prima (nei piani di risoluzione adottati il 5 dicembre 2016) aveva ritenuto che “la liquidazione di BPV e VB attraverso procedure di insolvenza regolari sarebbe contraria all'interesse pubblico perché potrebbe comportare un rischio di contagio ad altre banche e impatto negativo sulla fiducia del mercato” (M. P. Chiti, V. Santoro, 2019).

Infine, contrariamente a quanto affermato dall'*SRB*, la Commissione Europea, basandosi sulla Comunicazione e sul TFUE i quali

“abbracciano l’idea che, affinché una banca possa ricevere aiuti di Stato conformemente al TFUE, tale banca deve essere sistemicamente importante a livello nazionale” (M. P. Chiti, V. Santoro, 2019), concluse per la sistemicità delle due banche dando via libera agli aiuti di stato.

Si può quindi osservare che incongruenze vi siano state nelle decisioni adottate dalle istituzioni comunitarie e come sia dunque necessaria una più omogenea definizione di importanza sistemica nel diritto europeo.

Capitolo 3 Il caso Veneto Banca a confronto con le quattro banche locali e il Banco Popular Español

3.1 Un confronto tra Veneto Banca e le quattro banche locali

La risoluzione della Banca delle Marche, della Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, della Cassa di Risparmio di Ferrara e della Cassa di Risparmio di Chieti (d'ora in poi le "quattro banche locali") è stato uno dei maggiori scandali bancari degli ultimi anni, sia per la risonanza mediatica dell'evento, sia per il bacino di risparmiatori (140.000 in totale) coinvolti, i quali videro andare in fumo 430 milioni di euro (L. Grassia, 2015).

Perché confrontare Veneto Banca con le quattro banche locali?

Un confronto tra i due casi proposti è utile sotto vari punti di vista:

- per la presenza di caratteristiche "poco virtuose" comuni in tutti e cinque gli istituti;
- per analizzare le diverse soluzioni previste dal T.U.B. e come la diversa classificazione ai fini di vigilanza influenzi la risoluzione di un istituto;
- per osservare i diversi strumenti disciplinati dalla *BRRD* utilizzati nei due casi.

In merito al primo punto sopraccitato le radici comuni alla base della crisi di VB e delle quattro banche locali furono le carenze della *governance*, il forte deterioramento dei crediti e le gravi perdite patrimoniali.

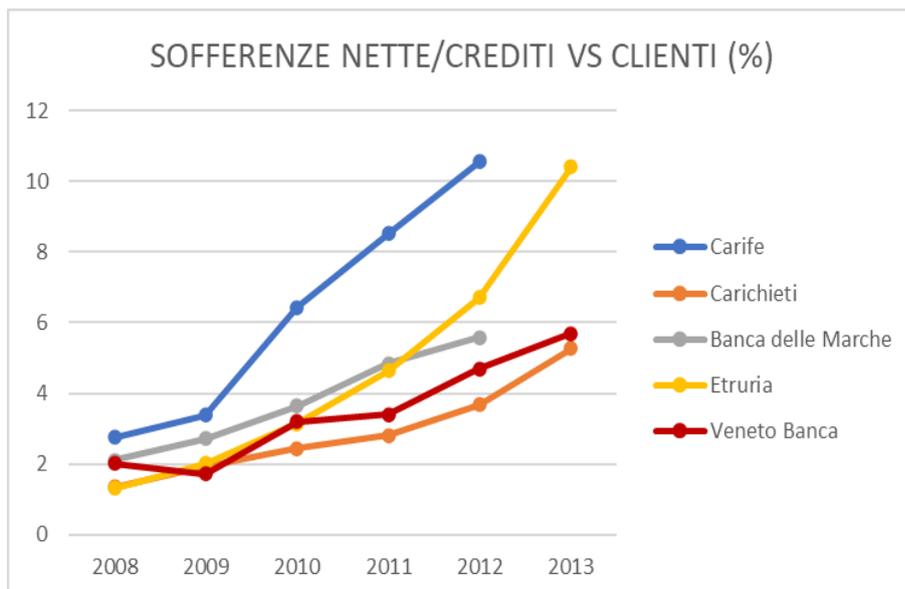


Grafico 3.1 Fonte: elaborazione da parte dell'autore dei dati di bilancio consolidato.

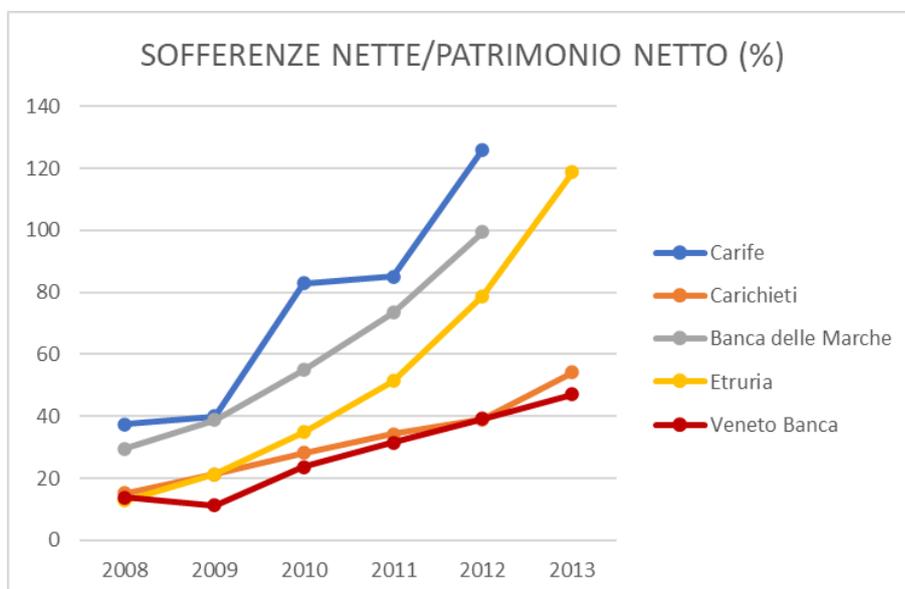


Grafico 3.2 Fonte: elaborazione da parte dell'autore dei dati di bilancio consolidato.

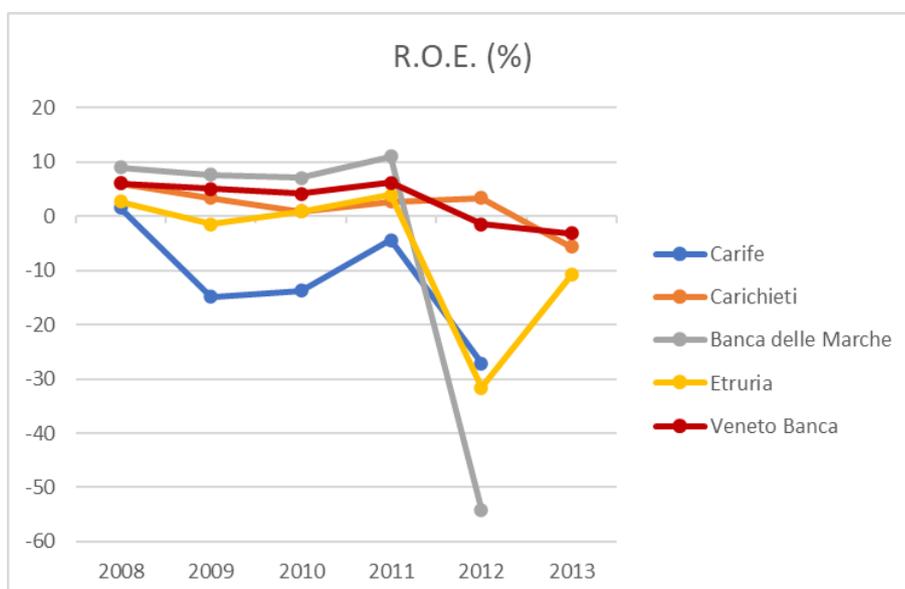


Grafico 3.3 Fonte: elaborazione da parte dell'autore dei dati di bilancio consolidato.

Dai grafici sopra riportati si può notare un trend crescente nel deterioramento dei crediti in tutti gli istituti, nello specifico si può osservare che Banca delle Marche, Carife ed Etruria arrivarono ad avere un ammontare delle sofferenze superiore al proprio patrimonio netto (lo stesso accadde a VB l'anno precedente alla messa in liquidazione coatta).

Un andamento simile vi è invece tra Carichi e VB, con sofferenze minori e perdite più contenute da parte della cassa di risparmio abruzzese rispetto alle altre tre banche poi commissariate le quali raggiunsero perdite per oltre il 20% del loro patrimonio netto, significativo è il caso della Banca delle Marche che prima di essere commissariata raggiunse un R.O.E. del -54,13%.

Dalle Autorità italiane vennero adottate delle soluzioni diverse in merito ai due casi in questione: da un lato infatti le quattro banche locali vennero messe in amministrazione straordinaria, dall'altro VB venne messa in l.c.a.

Per proseguire con il confronto è quindi necessario chiarire la differenza tra amministrazione straordinaria (detta anche "commissariamento") e liquidazione coatta amministrativa.

L'amministrazione straordinaria, disciplinata dal D.Lgs. 8 luglio 1999, n. 270, è "la procedura concorsuale della grande impresa commerciale insolvente, con finalità conservative del patrimonio produttivo, mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali"²⁰; si può quindi osservare come vi siano fini diversi rispetto alla liquidazione coatta amministrativa la quale punta all'eliminazione dell'impresa in dissesto dal sistema in cui opera.

La procedura di amministrazione straordinaria viene inoltre applicata solo a specifiche imprese "qualora presentino concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali"²¹.

²⁰ Art. 1, D.Lgs. 8 luglio 1999, n. 270.

²¹ Articolo 27, co. 1, D.Lgs. 8 luglio 1999, n. 270.

Nel caso delle quattro banche locali fu la Banca d'Italia, dopo varie ispezioni tra il 2009 e i primi mesi del 2015, a chiedere al Ministro dell'Economia e delle Finanze di disporre il commissariamento dei 4 istituti, cosa che non accadde per VB in quanto “non ricorrevano le condizioni previste dal Testo Unico Bancario” (Banca d'Italia, 2017b) per la messa in amministrazione straordinaria dell'istituto veneto.

Dal 27 maggio 2013, data del commissariamento della Cassa di Risparmio di Ferrara, al 15 febbraio 2015, data del commissariamento della Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, vennero quindi messe in amministrazione straordinaria tutte e quattro le banche locali.

Come nella procedura di l.c.a. vi fu la nomina di specifici organi, in caso di commissariamento infatti “il CdA e il Collegio sindacale vengono sciolti e sostituiti da Commissari straordinari e da un Comitato di sorveglianza appositamente nominati” (Banca d'Italia, 2016).

Compito dei Commissari straordinari è “accertare la situazione aziendale e rimuovere le irregolarità, per poi promuovere le soluzioni utili nell'interesse dei depositanti e della sana e prudente gestione” (Banca d'Italia, 2017d).

Prima del recepimento della *BRRD* l'amministrazione straordinaria poteva dar luogo a quattro esiti:

1. ritorno della banca all'ordinaria gestione ed eventuale ricapitalizzazione;
2. dato il consenso della base sociale, acquisizione da parte di un'altra banca dell'ente commissariato;
3. liquidazione coatta amministrativa con il trasferimento di attività e passività ad altro intermediario spesso coadiuvato dall'intervento del FITD²²;
4. liquidazione coatta amministrativa atomistica.

Le soluzioni che inizialmente i Commissari straordinari tentarono di percorrere furono quelle presentate nei primi di due punti.

²² Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

Al riguardo del primo punto ogni dubbio sull'effettiva possibilità del ritorno all'ordinaria gestione venne chiarito successivamente all'epoca dei fatti da Roberto Nicastrò²³: “in tutti e quattro i casi [vi era] una fotografia chiarissima di dissesto ampiamente conclamato. Stiamo parlando di una quantità di crediti deteriorati, come percentuali degli attivi, ampiamente superiore a qualsiasi media del sistema” (CPI, 2017)

La mancanza di intermediari disposti ad acquisire le quattro banche locali portò ad un nulla di fatto anche in merito al secondo punto.

La terza via possibile era la “liquidazione ordinata” (avvenuta nel caso VB) che non fu possibile attuare sia per i problemi prima citati nel trovare terzi disponibili ad acquisire gli istituti in dissesto sia per la posizione della Commissione Europea che, nonostante le varie proposte effettuate dalle Autorità italiane, ritenne “l'intervento del FITD incompatibile con la normativa europea in materia di aiuti di Stato e di risoluzione delle crisi bancarie” (CPI, 2017).

Come originariamente nel caso VB si prospettava quindi una liquidazione coatta atomistica delle quattro banche locali, ma venne trovata in poco tempo una soluzione ad hoc dalla Banca d'Italia e dal MEF per evitare tale procedura che avrebbe portato ad una forte distruzione di valore.

Nel giro di dieci giorni infatti venne prima informata tra il 12 e il 13 novembre la Commissione Europea dell'imminente risoluzione delle quattro banche locali “mediante l'applicazione del *bridge bank resolution tool* conformemente agli articoli 40 e 41 della direttiva *BRRD* e dell'*asset separation tool* di cui all'articolo 42 *BRRD*” (Commissione europea, 2015a-d).

Venne quindi recepita la direttiva *BRRD* con il D.Lgs. 16 novembre 2015, n. 180 e gli strumenti da essa contemplati vennero utilizzati nel Decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183 recante “disposizioni urgenti per il settore creditizio”.

²³ Ex presidente degli enti ponte delle quattro banche in risoluzione.

In questo modo si potè applicare, come nel caso VB, “solamente” il *burden sharing* evitando da un lato la liquidazione coatta atomistica, dall’altro il *bail-in* che sarebbe entrato in azione il primo gennaio 2016²⁴ (ora si può capire da dove derivasse la fretta delle Autorità italiane) il quale avrebbe coinvolto sia gli obbligazionisti *senior*, sia i depositi oltre i 100.000 euro; occorre sottolineare che in questo modo, in entrambi i casi in questione, vi fu il rispetto del principio del *no creditor worse off* in base al quale gli azionisti e i creditori interessati “non devono trovarsi in condizioni peggiori rispetto al caso in cui la banca avesse avviato normali procedure di insolvenza [quale la liquidazione coatta atomistica]” (SRB, 2018).

Al contrario di VB le quattro banche locali non facevano parte della lista degli enti significativi direttamente vigilati dalla BCE, in base al regolamento dell’*SRM* erano pertanto sotto la vigilanza della Banca d’Italia.

Fu quindi la Banca d’Italia ad occuparsi della loro risoluzione e ad accertare “lo stato di dissesto, l’assenza di soluzioni di vigilanza o di mercato, l’interesse pubblico, ossia l’inidoneità della liquidazione coatta amministrativa”²⁵ a differenza del caso VB dove spettò alla BCE dichiarare l’istituto veneto *FOLTF*, cioè in dissesto o a rischio dissesto a causa della sua ripetuta violazione dei requisiti patrimoniali di vigilanza, e all’*SRB* concludere sulla presenza o meno dell’interesse pubblico.

Gli strumenti utilizzati nella risoluzione furono: il *bridge bank resolution tool* il quale consiste nella costituzione di un “ente ponte” controllato interamente dall’Autorità di risoluzione di Banca d’Italia²⁶ al “fine di ricevere e detenere, in tutto o in parte, le azioni o altri titoli di proprietà emessi da un ente soggetto a risoluzione, ovvero la totalità

²⁴ Legge Delega 114/2015, all’art. 8, comma 1, lettera b).

²⁵ Premessa del D. L. 22 novembre 2015, n. 183.

²⁶ Si ricorda che le *National Resolution Authorities* insieme al *Single Resolution Board* costituiscono l’*SRM*.

o parte delle attività, diritti e passività di uno o più enti soggetti a risoluzione”²⁷.

Scopo finale di tale strumento è la cessione dell’ente ponte a terzi “a condizioni commerciali, tenuto conto delle circostanze e nel rispetto della disciplina degli aiuti di Stato dell’Unione”²⁸.

Le Autorità italiane utilizzarono tale strumento, data l’impossibilità di un *sale of business* immediato avvenuto viceversa nel caso VB, per la mancanza di offerte adeguate come già precedentemente riportato.

Come si evince dall’ Articolo 1 del Decreto-legge 183/2015 vennero quindi costituite quattro *bridge bank* antepponendo l’aggettivo “Nuova” alle precedenti ragioni sociali delle quattro banche locali.

L’applicazione dell’*asset separation tool* fu invece un elemento comune nei casi trattati, nel caso delle quattro banche locali vennero create quattro *good banks* (corrispondenti ai quattro enti ponte) e un’unica *bad bank* denominata REV S.p.A. nella quale confluirono tutte le sofferenze delle quattro banche locali per un ammontare di 1,5 miliardi (il valore nominale di tali sofferenze era 8,5 miliardi).

L’utilizzo dell’*asset separation tool* fu possibile solo grazie all’intervento per €3,6 miliardi del Fondo di Risoluzione, alimentato dai contributi del sistema bancario italiano ed istituito ai sensi dell’art. 78 del D.Lgs. 16 novembre 2015, n. 180.

Data la recentissima costituzione del fondo all’epoca dei fatti Unicredit, ISP e Ubibanca fornirono al Fondo di Risoluzione (a tassi di mercato) la liquidità necessaria per iniziare a operare immediatamente.

L’intervento del fondo venne approvato dalla Commissione Europea in quanto minimizzò “la necessità di aiuti di stato senza falsare indebitamente la concorrenza, preservando la stabilità finanziaria” (Commissione Europea, 2015e).

²⁷ Articolo 40, paragrafo 2, lett. b) *BRRD*.

²⁸ Articolo 41, paragrafo 4, *BRRD*.

Le operazioni di cessione delle quattro *good banks* si ultimarono solo due anni in seguito con l'acquisto da parte di UBI Banca di Nuova Banca Etruria, Nuova Banca delle Marche e Nuova Carichieti al prezzo simbolico di 1 euro, la Nuova Cariferrara passò invece a BPER Banca il 30 giugno 2017 per lo stesso corrispettivo.

3.2 Un confronto tra Veneto Banca e il Banco Popular Español

Un'altra operazione che si può confrontare con il caso VB è il primo caso di applicazione del *framework* previsto dall'*SRM*, ovvero il salvataggio lampo del Banco Popular Español da parte del Banco Santander nel quale gli azionisti e gli obbligazionisti *junior* dell'istituto iberico dovettero sopportare perdite per oltre 3 miliardi di euro.

Perché confrontare Veneto Banca con il Banco Popular Español?

È opportuno fare un confronto tra VB e il BPE:

- per analizzare il percorso che ha portato i due istituti ad essere dichiarati *FOLTF*;
- per apprezzare le differenti operazioni messe in atto nell'ambito dell'*SRM* data la significatività di entrambe le banche ai fini di vigilanza.

Il BPE era “la quinta banca spagnola in termini di assets, per un totale di attività pari a €160 miliardi” (Bolsa de Madrid, 2020), con un modello di business principalmente focalizzato sull'attività bancaria al dettaglio, infatti “quasi il 90% delle sue entrate proveniva dal *retail banking*, la percentuale più alta di tutte le banche spagnole” (Bolsa de Madrid, 2020).

Alla pari di VB il BPE faceva parte della lista degli istituti significativi vigilati direttamente dalla BCE, entrambe le banche vennero quindi sottoposte al *Comprehensive Assessment* nel 2014.

Sono sotto proposti i dati percentuali dei rispettivi *CET1* delle due banche in questione insieme alle medie delle 15 banche italiane e delle 15 banche spagnole soggette al *Comprehensive Assessment*.

	Bank reported 2013	AQR adjustment 2013	Post CA 2014 Baseline	Post CA 2015 Baseline	Post CA 2016 Baseline	Post CA 2014 Adverse	Post CA 2015 Adverse	Post CA 2016 Adverse
VB	7,30	5,70	5,80	5,90	5,90	4,40	3,80	2,70
ITA-15	9,41	8,35	8,28	8,15	8,12	6,88	5,87	4,72
BPE	10,60	10,10	10,20	10,50	10,90	8,90	8,10	7,60
ESP-15	10,66	10,38	10,84	11,27	11,69	9,63	9,14	8,78

Tabella 3.4 Fonte: elaborazione da parte dell'autore dei dati forniti dalla BCE (BCE,2014).

Dai dati riportati nella tabella 3.4 si può notare una maggior solidità delle banche significative spagnole (*CET1* mediamente maggiore di 2,83 punti percentuali) rispetto a quelle italiane ed una peggiore resilienza di quest'ultime in caso di scenario avverso.

Si può altresì osservare come il BPE riportasse un *CET1* lievemente sotto la media, ma che comunque rientrava ampiamente nei parametri imposti sia in caso di scenario base (8% minimo richiesto), sia in caso di scenario avverso (5,5% minimo richiesto).

Lo stesso non si può dire per VB la quale, oltre a non soddisfare costantemente i requisiti imposti dalla BCE, risultava una delle peggiori banche italiane per solidità patrimoniale.

Nel 2016, dato che dopo il *Comprehensive Assessment* la valutazione della qualità degli attivi era stata affidata alle Autorità Nazionali Competenti (Banca d'Italia e Banco de España), l'EBA in collaborazione con la BCE svolse solamente gli *stress test* dai quali ottenne, in riferimento al BPE, i risultati (espressi in percentuale) sotto riportati.

	Actual (starting year)	Baseline scenario	Adverse Scenario
	31/12/2015	31/12/2018	31/12/2018
Transitional CET1	13,1	13,5	7,0
Fully loaded CET1	10,2	13,5	6,6

Tabella 3.5 Fonte: EBA, 2016.

Dai dati sopra riportati si evince come al 31 dicembre 2015 il BPE presentasse una buona solidità sia in termini di *Transitional CET1* che di *Fully loaded CET1*²⁹ e rispettasse i requisiti minimi imposti in entrambi gli scenari possibili (seppur di poco nello scenario avverso), confermando quindi gli esiti degli *stress test* svolti due anni prima.

La situazione non era altrettanto idilliaca in merito agli *NPA* della banca spagnola, infatti nel 2016 il BPE “annunciò sostanziali svalutazioni dei prestiti immobiliari” (M. F. Hellwig, 2018) i quali pesavano per oltre 30 miliardi di euro sull’attivo della banca.

Nell’ultimo trimestre del 2016 gli “Enti pubblici spagnoli ritirarono il 38% dei loro depositi (oltre €4 miliardi)” (www.italaw.com, 2018) e si innescò una fuga di depositi che proseguì tra gennaio e febbraio del 2017 dove il BPE perse altri 2,6 miliardi di euro.

Nel febbraio 2017 la banca spagnola annunciò una perdita annua di 3,5 miliardi di euro dovuta alle pesanti svalutazioni del proprio portafoglio prestiti (M. Arnold, 2017) azzerando così l’aumento di capitale portato a termine nel giugno dell’anno precedente. Tale perdita “trascinò il *CET1* della banca dal 13,7 all’8,2 per cento” (M. Arnold, 2017) indebolendo fortemente la posizione dell’istituto iberico prospettando così un altro aumento di capitale.

Contestualmente l’*audit* di PwC evidenziò il fenomeno delle *azioni finanziate* per un ammontare pari a €205 milioni (AXIOM, 2017) non dedotti dal patrimonio di vigilanza ed una carenza di oltre 600 milioni di euro negli accantonamenti per crediti in sofferenza e altri crediti

²⁹Il *Transitional CET1* include strumenti finanziari ammessi al momento del calcolo, ma che saranno destinati a non esserlo con l’entrata in vigore di nuove norme. Il *Fully loaded CET1* incorpora nel calcolo solo gli strumenti ammessi dalle nuove norme europee prima che esse entrino effettivamente in vigore.

rischiosi (M. Magnus, A. Duvillet-Margerit, B. Mesnard, 2017) accelerando così la fuga di depositi.

Nei primi giorni di giugno il BPE fu costretto a richiedere un *Emergency Liquidity Assistance* per 1,9 miliardi di euro (G. Gore, 2019) e il giorno seguente chiese altri 1,6 miliardi per un totale di 3,5 miliardi di aiuti a fronte dei 40 di *collateral* (M. Magnus, A. Duvillet-Margerit, B. Mesnard, 2017) offerti in garanzia (quindi con un *haircut* del 92,5%); in entrambi i casi la BCE erogò i fondi richiesti ritenendo l'istituto iberico ancora solvente.

Tali aiuti servirono solamente a procrastinare la risoluzione del BPE, infatti il 6 giugno 2017 la BCE e il Banco de España constatarono che l'istituto spagnolo “non aveva abbastanza *high-quality loans* rimanenti da utilizzare come garanzia per un'ulteriore assistenza da parte della BCE” (M. Arnold, T. Buck, R. Sanderson, 2017).

Il 7 giugno 2017 il BPE, solamente due giorni dopo il primo *ELA* ricevuto, venne quindi dichiarato *FOLTF* dalla BCE.

È ora opportuno confrontare come la crisi del BPE sia stata gestita diversamente dalle Autorità europee rispetto a quella di VB.

Il *framework* europeo innanzitutto prevede l'accertamento da parte della BCE della condizione di dissesto dell'istituto in questione o che tale condizione si possa prospettare a breve.

Le cause che portarono la BCE a dichiarare il Banco Popular Español *FOLTF* furono, come precedentemente spiegato, diverse da quelle che portarono alla stessa decisione in merito a VB.

Se da un lato infatti la banca montebellunese venne dichiarata *FOLTF* a seguito delle gravi carenze patrimoniali, ciò non fu così per il BPE che venne dichiarato *FOLTF* “a seguito del significativo deterioramento della situazione di liquidità della banca” (BCE, 2017b).

Una volta accertato il dissesto o il rischio di dissesto di una banca da parte della BCE la parola passa all'*SRB* il quale deve valutare se si possa “ragionevolmente prospettare che qualsiasi misura alternativa per

l'entità in questione [...] sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza, permetta di evitare il dissesto dell'entità in tempi ragionevoli”³⁰.

L’*SRB* “dato che il processo di vendita privata avviato dal Banco Popular non aveva portato a un risultato positivo e date le difficoltà dell’istituzione a mobilitare liquidità aggiuntiva sufficiente entro il termine stabilito” (SRB, 2017) concluse, come nel caso VB, per l’insussistenza di misure alternative che potessero evitare il dissesto della banca spagnola.

A differenza di VB l’azione di risoluzione nei confronti del BPE venne dichiarata non perseguibile attraverso le normali procedure di insolvenza spagnole e necessaria nell’interesse pubblico al fine di “assicurare la continuità delle funzioni critiche” della banca ed “evitare effetti negativi sulla stabilità finanziaria” (SRB, 2017).

Il motivo di queste diverse decisioni nell’arco di 20 giorni può essere principalmente ricondotto alle dimensioni dei due istituti, se è pur vero che i principali clienti di tali banche erano le PMI e i piccoli risparmiatori, nel caso di VB essi erano concentrati principalmente nel nord-est dell’Italia, mentre nel caso del BPE (che aveva un ammontare di attività cinque volte maggiore a VB) erano distribuiti in tutto il territorio spagnolo con il rischio quindi di un turbamento dell’economia a livello nazionale.

L’*SRB* optò quindi per l’utilizzo del *bail-in tool* fino ai titoli *junior* (di fatto venne quindi applicato il *burden sharing*) e per il *sale of business* del BPE al Banco Santander per l’ammontare simbolico di 1 euro.

Nel processo di vendita “tutte le azioni (Common Equity Tier 1 – CET1) e gli strumenti Additional Tier 1 [vennero] svalutati, mentre gli strumenti Tier 2 [vennero] convertiti in azioni trasferite al Banco Santander” (M. Cassella, A. D’Onofrio, 2017).

³⁰ Articolo 18, paragrafo 1, lett. b), Regolamento dell’*SRM*.

Infine nel quadro dell'*SSM* è previsto l'intervento della Commissione Europea la quale autorizza la risoluzione dell'ente in questione e, se presenti, verifica che gli aiuti di stato rispettino le norme europee (come già visto nel caso VB).

Nel caso del BPE la Commissione Europea, data l'assenza di aiuti di stato, si occupò solamente di approvare lo schema di risoluzione proposto dall'*SRB* verificando che "l'operazione [di cessione] non creasse problemi di concorrenza nell'Area Economica Europea" (Commissione Europea, 2017c).

Quindi, al contrario del caso VB dove lo stato italiano dovette mettere a disposizione ingenti somme e garanzie a favore di ISP, l'acquisizione del BPE da parte del Banco Santander non comportò nessun esborso a carico del governo spagnolo.

IL Banco Santander infatti si impegnò a lanciare un aumento di capitale da 7 miliardi di euro per coprire le perdite del BPE senza andare di fatto ad attingere dalle tasche dei contribuenti.

Conclusioni

L'elaborato ha avuto come finalità l'analisi della qualità delle misure risolutive e di *early intervention* messe in atto dalle Autorità di vigilanza italiane ed europee nel caso Veneto Banca.

In primo luogo si può concludere che la Banca d'Italia, quale garante del contenimento del rischio, della stabilità patrimoniale e della sana e prudente gestione degli intermediari, abbia correttamente adempiuto ai propri compiti nel caso VB sollecitando ripetutamente la banca montebellunese ad una più prudentiale (e corretta) rilevazione delle poste di bilancio e ad un ricambio dell'inadeguata *governance*.

Non si giunge invece alle stesse conclusioni in merito al lavoro svolto dalla Consob, quale garante della trasparenza e della correttezza dell'attività degli intermediari.

Molti piccoli risparmiatori comprarono infatti le azioni o le obbligazioni subordinate di VB senza aver chiaro il rischio a cui si stavano esponendo.

Tale problema, l'esagerata esposizione di clienti *retail* principalmente in titoli *junior*, in realtà era già diffuso nel sistema bancario italiano e si era formato principalmente a causa del bisogno delle banche italiane di accedere a capitali a basso costo durante la crisi finanziaria 2007-2009.

Sorge quindi spontaneo chiedersi se il problema in questione non dovesse essere stato precedentemente affrontato, ad un livello più ampio, dal governo italiano limitando l'acquisto di titoli *junior* da parte di investitori *retail* o rafforzando l'informativa disponibile al pubblico, in modo da rendere i piccoli risparmiatori effettivamente consci dei rischi a cui stavano andando incontro.

Di certo l'avvento nel 2018 della *MiFID 2* è stato un fondamentale passo in avanti per la tutela degli investitori *retail* ed è stata sicuramente d'aiuto alla Consob nel far rispettare più agevolmente gli obblighi di correttezza e trasparenza.

Se si può dare un giudizio positivo a quanto svolto dalle Autorità europee, in particolare la BCE, prima della messa in l.c.a. di Veneto Banca, lo stesso non si può dire per le divergenti decisioni che si susseguirono nella messa in l.c.a. dell'istituto veneto.

Secondo il parere dell'autore dovrebbe essere infatti identificata un'univoca definizione di importanza sistemica in modo da evitare le divergenze manifestatesi in merito alle decisioni della BCE, dell'*SRB* e della Commissione Europea nel caso VB.

Dai confronti effettuati nel terzo capitolo è stato infine possibile osservare quanto siano decisive per le performances di una banca la corretta gestione della concessione del credito e un'adeguata *governance*.

Grazie ai confronti è stato inoltre possibile apprezzare come gli strumenti previsti dalla *BRRD* si siano rivelati validi nella gestione delle crisi ed abbiano dimostrato di poter minimizzare i costi per i contribuenti garantendo comunque le attività essenziali della banca in dissesto.

Tuttavia la flessibilità consentita dalla *BRRD* e dalla Comunicazione sul settore bancario del 2013 può essere un'arma a doppio taglio, poiché permette delle scappatoie per erogare aiuti di stato come visto nel caso del MEF; in questo modo non vengono pienamente contrastati i fenomeni di *moral hazard* che proprio la *BRRD* si proponeva di prevenire.

Va in conclusione aggiunto che, come visto sia in VB che nel caso del BPE, la paura dello spettro del *bail-in* e la perdita di fiducia dei depositanti nei confronti di una banca possono innescare aspettative di risoluzione autorealizzanti, scatenando una conseguente *bank run* e un'effettiva risoluzione dell'istituto nonostante non ne sussistessero in precedenza le condizioni.

Solo quando le Autorità nazionali ed europee riusciranno ad affrontare tutti i punti affrontati in queste conclusioni, i piccoli risparmiatori

potranno ritrovare nuovamente, dopo le gravi perdite subite, piena fiducia nel sistema bancario³¹.

³¹ La presente Prova Finale è composta da 10858 parole.

Riferimenti Bibliografici

AMCO, 2019. *BILANCIO D'ESERCIZIO 2018*, p. 151.

BCE, 2014. *Aggregate Report on the Comprehensive Assessment*.

BCE, 2015. *Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza*.

BCE, 2018. *Manuale di vigilanza dell'MVU*, p. 3-6.

Cassella M., D'Onofrio A., *L'applicazione della disciplina della risoluzione delle banche in crisi nell'Unione europea*. Assonime 2017.

Chiti M. P., Santoro V., *The Palgrave Handbook of European Banking Union Law*, Springer 2019, p. 183-206.

IPSOA InPratica, *FALLIMENTO E CRISI D'IMPRESA*, Wolters Kluwer 2019, p. 847-848.

KPMG, 2015. *Analisi dei bilanci dei gruppi bancari – Edizione 2015*.

KPMG, 2016. *Analisi dei bilanci dei gruppi bancari – Edizione 2016*.

KPMG, 2017. *Analisi dei bilanci dei gruppi bancari – Edizione 2017*.

Veneto Banca, 2013. *BILANCIO 2012*, p. 72.

Veneto Banca, 2015. *BILANCIO 2014*, p. 22, 59-60, 409.

Veneto Banca, 2016. *BILANCIO 2015*, p. 28-29.

Riferimenti Sitografici

AGCM, 2017. *PS10602 – Mutui in cambio di azioni e apertura di conti correnti, sanzione 5 mln a Veneto Banca per pratiche commerciali scorrette* [online]. Disponibile su

<<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2017/5/alias-8766>>.

Arnold M., *Banco Popular reports €3.5bn of losses after hit from toxic loans* [online]. Financial Times. Disponibile su

<<https://www.ft.com/content/7196e706-e9e7-11e6-893c-082c54a7f539>>.

Arnold M., Buck T., Sanderson R., 2017. *Banco Popular burnt through €3.6bn in two days ahead of rescue* [online]. Financial Times.

Disponibile su <<https://www.ft.com/content/f43d182c-4c4f-11e7-a3f4-c742b9791d43>>.

AXIOM, 2017. *Banco Popular* [online]. Disponibile su <http://axiom-ai.com/web/wp-content/uploads/2017/06/Banco-Popular_Axioms-Analysis.pdf>.

Banca d'Italia, 2016. *L'attività di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia: linee generali e interventi nei confronti delle quattro banche poste in "risoluzione"* [online]. Disponibile su

<<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/attivita-vigilanza/index.html>>.

Banca d'Italia, 2017a. *Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza. Audizione di Carmelo Barbagallo* [online]. Disponibile su

<<https://www.bancaditalia.it/media/notizia/veneto-banca-e-banca-popolare-di-vicenza-audizione-di-carmelo-barbagallo/>>.

Banca d'Italia, 2017b. *La crisi di Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte* [online].

Disponibile su <<https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/crisi-banche-venete/index.html>>.

Banca d'Italia, 2017c. *Memoria sulla soluzione delle crisi di Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.* [online].

Disponibile su <<https://www.bancaditalia.it/media/notizia/memoria-sulla-soluzione-della-crisi-di-veneto-banca-s-p-a-e-banca-popolare-di-vicenza-s-p-a/>>.

Banca d'Italia, 2017d. *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio. Carmelo Barbagallo Capo del Dipartimento della Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia* [online].

Disponibile su <<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2017/Barbagallo-12122017.pdf>>.

Barbaglia P., 2017. *Exclusive: Hedge funds made repeated attempts to invest in Veneto banks – sources* [online]. www.reuters.com.

Disponibile su <<https://www.reuters.com/article/us-eurozone-banks-italy-funds-exclusive-idUSKBN19E25O>>.

BCE, 2017a. *La BCE ha considerato Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza in dissesto o a rischio dissesto* [online]. Disponibile su <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/sm.pr170623.it.html>>.

BCE, 2017b. *ECB determined Banco Popular Español S.A. was failing or likely to fail* [online]. Disponibile su <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/sm.pr170607>>.

BCE, 2020a. *Quando una banca è ritenuta significativa?* [online]. Disponibile su <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.it.html>>.

BCE, 2020b. *Il meccanismo di vigilanza unico* [online]. Disponibile su <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.it.html#:~:text=La%20BCE%20esercita%20la%20vigilanza,applica%20una%20serie%20di%20criteri.>>>.

BCE, 2020c. *Le valutazioni approfondite* [online]. Disponibile su <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/comprehensive_assessment/html/index.it.html>.

Bolsa de Madrid, 2020. *BANCO POPULAR ESPAÑOL, S.A.* [online].

Disponibile su

<<https://www.bolsamadrid.es/ing/asp/Empresas/FichaValor.aspx?ISIN=ES0113790226&ClvEmis=13790>>.

Commissione Europea, 2015a. *Decisione C(2015) 8371 final* [online].

Disponibile su

<https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261428/261428_1951636_241_2.pdf>.

Commissione Europea, 2015b. *Decisione C(2015) 8372 final* [online].

Disponibile su

<https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261427/261427_1951652_195_2.pdf>.

Commissione Europea, 2015c. *Decisione C(2015) 8373 final* [online].

Disponibile su

<https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261430/261430_1951656_199_2.pdf>.

Commissione Europea, 2015d. *Decisione C(2015) 8374 final* [online].

Disponibile su

<https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261429/261429_1951650_197_2.pdf>.

Commissione Europea, 2015e. *Aiuti di Stato: la Commissione approva i piani di risoluzione di quattro piccole banche italiane: Banca Marche, Banca Etruria, Carife e Carichieti* [online]. Disponibile su

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_6139>.

Commissione Europea, 2017a. *Decisione C(2017) 4501 final* [online].

Disponibile su

<https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/264765/264765_1997498_221_2.pdf>.

Commissione Europea, 2017b. *Aiuti di Stato: via libera della Commissione agli aiuti per l'uscita dal mercato di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca a norma del diritto fallimentare italiano, con*

cessione di alcune parti a Intesa Sanpaolo [online]. Disponibile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_1791>.

Commissione Europea, 2017c. *Mergers: Commission approves acquisition of Banco Popular Español by Banco Santander* [online].

Disponibile su

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_2421>.

Commissione Parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, 2017. *Audizione del Dottor Roberto Nicastro* [online].

Disponibile su

http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/23_-_DEFINITIVO.pdf>.

Consob, 2007. *L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA MIFID IN ITALIA NELLA REGOLAMENTAZIONE SECONDARIA* [online].

Disponibile su

http://www.consob.it/documents/46180/46181/audizione_20171102_apponi.pdf/587797e8-fe58-452b-afeb-3e085f0c1ced>.

Consob, 2017. *Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza. Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario. Audizione del Direttore Generale CONSOB Dott. Angelo Apponi* [online]. Disponibile su

http://www.consob.it/documents/46180/46181/audizione_20171102_apponi.pdf/587797e8-fe58-452b-afeb-3e085f0c1ced>.

EBA, 2016. *EU-WIDE STRESS TEST* [online]. Disponibile su

<https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1532819/e5fe6caf-8a52-4879-a694-d17a45f24c8c/2016-EU-wide-stress-test-Results.pdf>>.

Gore G., 2019. *Rushed Popular resolution casts long shadow over Europe's banks* [online]. www.reuters.com. Disponibile su

<https://www.reuters.com/article/rushed-popular-resolution-casts-long-sha/rushed-popular-resolution-casts-long-shadow-over-europes-banks-idUSL8N23D2Z2>>.

Grassia L., 2015. *Quattro banche fallite: ecco tutti i perché* [online]. La Stampa. Disponibile su

<<https://www.lastampa.it/economia/2015/12/17/news/quattro-banche-fallite-ecco-tutti-i-perche-1.35200387>>.

Hellwig M. F., 2018. *Valuation Reports in the Context of Banking Resolution: What are the Challenges?* [online]. www.papers.ssrn.com.

Disponibile su

<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3209192>.

Magnus M., Duvillet-Margerit A., Mesnard B., 2017. *Regular public hearing with Danièle Nouy, Chair of the Single Supervisory Mechanism* [online]. Parlamento Europeo. Disponibile su

<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602087/IPOL_BRI\(2017\)602087_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602087/IPOL_BRI(2017)602087_EN.pdf)>.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017. *Liquidazione di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca* [online]. Disponibile su

<http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Liquidazione_delle_banche_venete.pdf>.

Rulli E., 2017. “VISTO L'ARTICOLO 47 DELLA COSTITUZIONE ...” (UNA NOTA SU VENETO BANCA E LA POPOLARE DI VICENZA)

[online]. www.fchub.it. Disponibile su <https://fchub.it/wp-content/uploads/2018/05/visto_1_articolo_47.pdf>.

SRB, 2017. *Notice summarising the effects of the resolution action taken in respect of Banco Popular Español pursuant to Article 29(5) SRMR* [online]. Disponibile su

<https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/note_summarising_effects_07062017.pdf>.

SRB, 2018. *Resolution Q&A* [online]. Disponibile su <<https://srb.europa.eu/en/content/resolution-qa>>.

Studio Cataldi, 2017. *Liquidazione coatta amministrativa* [online]. Disponibile su

<https://www.studiocataldi.it/guide_legal/fallimento/liquidazione-coatta-amministrativa.asp>.

Veneto Banca, 2017. *Valore storico azioni VB* [online]. Disponibile su <http://www.venetobancalca.it/uploads/valore-storico-azioni-vb.pdf>.

Veneto Banca, 2020. *Seconda informativa sintetica sullo stato della procedura di liquidazione coatta amministrativa di Veneto Banca S.p.A.* [online]. Disponibile su <http://www.venetobancalca.it/uploads/vb-informativa-sulla-procedura-2018.pdf>.

www.europa.eu, 2020. *Commissione Europea* [online]. Disponibile su https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_it.

www.italaw.com, *Before the international centre for the settlement of investment disputes* [online]. Disponibile su <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9932.pdf>.

<https://banks.bvdinfo.com/version-2020217/home.serv?product=orbisbanks>.

<https://www.bpvilca.it/antelca.html>.

<https://gruppo.bancobpm.it/storico-documenti-ante-fusione/>.

<http://www.gruppocreval.com/Pagine/investor-relations/Relazioni-finanziarie.aspx#content>.

<https://istituzionale.bper.it/investor-relations/bilanci-e-relazioni>.

<http://www.oldcarife.it/it/bilancio.html>.

<https://www.popso.it/informativa-societaria/bilanci-annuali-infrannuali/resoconti-annuali>.

<https://www.registroimprese.it/>.

<https://www.ubibanca.it/pagine/Dati-Societari-IT.aspx>.

<http://www.venetobancalca.it/index.php?page=ante-lca>.

Ultimo accesso ai sopraccitati siti: 01/07/2020.

Riferimenti Normativi

Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14.

Comunicazione sul settore bancario del 2013.

Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3.

Decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183.

Decreto-legge 25 giugno 2017, n. 99.

D.Lgs. 8 luglio 1999, n. 270.

D.Lgs. 16 novembre 2015, n. 180.

Direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004.

Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014.

Legge 9 luglio 2015, n. 114.

Legge fallimentare, Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 (aggiornato dal D.Lgs. 18 maggio 2018, n. 54 e dalla Legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Regolamento Intermediari adottato con delibera n. 16190 del 29 ottobre 2007.

Regolamento Intermediari adottato con delibera n. 20307 del 15 febbraio 2018.

Regolamento (UE) N. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013.

Testo Unico Bancario, D. Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (aggiornato al Decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22).

Testo Unico della Finanza, D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58. (aggiornato con le modifiche apportate dal D.Lgs. 3 Agosto 2017, n. 129 e dal Decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148).

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, da ultimo modificato dall'articolo 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007.