

Camera dei Deputati
VI Commissione (Finanze)

**Esame del disegno di legge C. 2302, di conversione in legge
del decreto-legge n. 142 del 2019, recante misure urgenti
per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno
e per la realizzazione di una banca di investimento**

Audizione della Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia
Alessandra Perrazzelli

Roma, 9 gennaio 2020

1. Premessa

Gentile Presidente Ruocco, onorevoli deputati,

ringrazio per l'invito a rappresentare il punto di vista della Banca d'Italia sulla conversione del decreto legge 16 dicembre 2019, n. 142, recante misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento. Il decreto, come reso noto dal Governo, contiene misure che si inseriscono nell'azione di sostegno e rilancio della Banca Popolare di Bari (BPB), al momento in amministrazione straordinaria.

Vorrei cogliere l'occasione dell'audizione di oggi per fornire, insieme a considerazioni sul decreto legge, alcune riflessioni sui fattori che hanno contribuito a determinare la crisi della BPB e sulla nostra azione di vigilanza. In questo contesto, affronterò alcune questioni che da più parti, nelle ultime settimane, sono state sollevate in merito all'operato della Banca d'Italia. In particolare, accennerò alla situazione economico-finanziaria del Mezzogiorno, che è necessario avere presente per inquadrare correttamente il decreto legge e le vicende della BPB (paragrafo 3.1). Illustrerò brevemente alcuni aspetti chiave del contesto in cui le crisi bancarie sono state gestite negli ultimi anni, in particolare l'estensione e i limiti dei poteri della Vigilanza (paragrafo 3.2). Affronterò poi il tema dell'operazione di acquisizione della Tercas da parte della BPB (paragrafo 4.1) e quello della tempestività del nostro intervento (paragrafo 4.2).

2. Il Decreto Legge

Il decreto legge n. 142 del 16 dicembre 2019 (in breve, il DL) dispone il rafforzamento della dotazione patrimoniale di Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A. (in breve, MCC) mediante l'erogazione da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) di contributi in conto capitale fino all'importo di 900 milioni nel corso di quest'anno. Queste somme perverranno a MCC per il tramite della sua controllante totalitaria, l'Agenzia nazionale per

l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. ("Invitalia"), in cui il MEF, azionista unico, e il Ministero dello Sviluppo economico (MiSE) svolgono un importante ruolo di indirizzo.

In base al DL, il rafforzamento patrimoniale è volto a consentire a MCC di promuovere, secondo logiche, criteri e condizioni di mercato, lo sviluppo di attività finanziarie e di investimento, anche a sostegno di imprese nel Mezzogiorno. Per conseguire questi obiettivi è espressamente indicata nel DL la possibilità per MCC di realizzare operazioni finanziarie, incluso l'acquisto di partecipazioni nel capitale di banche e altre società finanziarie, anche nella prospettiva di una loro successiva razionalizzazione. A seguito di queste operazioni il Ministro dell'Economia e delle finanze e quello dello sviluppo economico potranno disporre di concerto che le attività e le partecipazioni acquisite siano attribuite a una società di nuova costituzione, riveniente dalla scissione di MCC. In questo caso, la società sarà posta sotto il diretto controllo del MEF; i componenti del suo consiglio di amministrazione saranno nominati di concerto dai due Ministri. Alla società non si applicheranno le regole del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Le misure contenute nel DL pongono le basi per superare l'attuale situazione di difficoltà della BPB, la più grande banca del Mezzogiorno. Una volta ricapitalizzata, infatti, MCC potrà intervenire a sostegno di BPB mediante misure volte a incrementarne la dotazione patrimoniale e assicurarne il rilancio. MCC interverrà insieme al Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD). Quest'ultimo, anche sulla base di un "Accordo quadro" tra FITD, MCC e BPB, ha effettuato il 31 dicembre scorso una prima ricapitalizzazione della BPB per complessivi 310 milioni di euro – il cosiddetto "intervento ponte" – mirante a riportare i coefficienti patrimoniali della banca a valori in linea con i minimi regolamentari.

Rammento che questa tipologia di intervento del Fondo è stata resa nuovamente possibile in seguito a una sentenza emessa il 19 marzo dello scorso anno dal Tribunale dell'Unione europea, che accogliendo le tesi sostenute dallo Stato italiano e dalla Banca d'Italia ha accertato la natura privata del FITD. Prima di questa sentenza, invece, prevaleva l'interpretazione della Commissione europea, che equiparava l'intervento del FITD a un aiuto di Stato e rendeva di fatto impossibili interventi quali quello appena descritto. Rammento anche che la sentenza del marzo scorso, ancorché provvisoriamente esecutiva, è stata impugnata dalla Commissione presso la Corte di giustizia europea, quindi è al momento pendente l'appello.

Grazie all'intervento ponte del FITD – richiesto dai Commissari straordinari lo scorso 27 dicembre – i requisiti di capitale, scesi al di sotto dei minimi regolamentari, sono tornati su livelli di salvaguardia contribuendo ad assorbire le perdite realizzate dalla BPB prima dell'intervento. Ciò andrà a vantaggio di MCC, il cui investimento nel capitale di BPB non dovrà essere impegnato per far fronte a perdite pregresse e potrà beneficiare dei risultati della nuova gestione a condizioni di mercato e in linea con quanto prescritto dal decreto legge. L'intervento ponte, infatti, si inquadra nell'ambito di un più ampio insieme di iniziative formalizzate nel citato Accordo quadro tra FITD, MCC e BPB per la messa in sicurezza e, successivamente, il rilancio della banca, tra cui: l'intervento di rafforzamento patrimoniale complessivo; la messa a punto di un piano di ristrutturazione pluriennale credibile e ambizioso, in grado di consentire alla BPB di tornare a generare utili in modo durevole e in misura comparabile a quella di analoghi operatori presenti sul mercato; la trasformazione in SpA della banca; la tempistica di questi passaggi.

La conversione del DL è indispensabile per assicurare a MCC un quadro stabile di intervento e le risorse necessarie a dare attuazione agli impegni assunti con l'Accordo quadro.

Il DL prevede anche che le partecipazioni acquisite da MCC (inclusa quella nella BPB) possano essere scisse e conferite a una società di nuova costituzione il cui capitale verrebbe attribuito, senza corrispettivo, al MEF; ove ciò si verifici, è essenziale che il conferimento non crei riflessi negativi sul progetto di rilancio della BPB. Per ottenere il risultato auspicato – ossia il ripristino di una condizione di equilibrio economico-patrimoniale della BPB – i nuovi investitori devono da subito assumere un forte ruolo di direzione e impulso, volto a orientare con determinazione la banca verso prospettive industriali credibili in un'ottica di medio-lungo termine. Poiché il FITD è vincolato, per statuto, a non detenere partecipazioni negli intermediari nel medio-lungo periodo, questo ruolo di direzione, controllo e impulso dovrà essere svolto innanzitutto dagli altri azionisti.

Il progetto è aperto al contributo di soggetti esterni: altre banche del territorio, investitori non bancari, partner industriali. È auspicabile che altri soggetti privati siano coinvolti nell'operazione, per contribuire a irrobustirla, in linea con l'obiettivo di rispondere “a logiche, criteri e condizioni di mercato” secondo quanto richiesto dal decreto e dalla Commissione europea. I Commissari straordinari della BPB, d'intesa con MCC e FITD, sono già al lavoro per individuare controparti potenzialmente interessate.

L'impegno di MCC e del FITD presuppone la trasformazione di BPB in società per azioni. Per assumersi il rischio sotteso al rafforzamento del capitale della banca, infatti, i nuovi investitori devono ottenere poteri di governo societario in linea con l'ammontare dell'intervento effettuato, circostanza che non può realizzarsi fintanto che permane l'attuale forma cooperativa, che postula la regola di voto capitolario e limiti all'assunzione delle partecipazioni detenibili dai soci. Gli adempimenti previsti dalla legge per la trasformazione in società per azioni dovranno essere svolti con celerità e senza esitazioni; ritardi o incertezze potrebbero mettere in discussione il buon esito dell'intervento. L'Accordo quadro consente l'adozione di misure a favore degli attuali soci della BPB volte, fra l'altro, a incentivare la partecipazione all'Assemblea, che dovrà deliberare l'aumento di capitale e, contestualmente, la trasformazione in società per azioni. Andranno comunque individuate forme di ristoro per i casi di comportamenti scorretti registrati in occasione degli ultimi aumenti di capitale. Ricordo che nel 2016, nell'ambito della collaborazione con la Consob, la Banca d'Italia ha rilevato e segnalato irregolarità su profili di competenza della Commissione; quest'ultima nel settembre 2018 – con riferimento agli aumenti di capitale del 2014 e del 2015 e a carenze nella profilatura della clientela per la vendita di prodotti finanziari – ha irrogato sanzioni amministrative per circa 2 milioni di euro. Su ricorso della banca le sanzioni sono state sospese dalla Corte di Appello di Bari, che si è poi pronunciata confermandone la legittimità nel luglio del 2019.

L'operazione sulla BPB non esaurisce il novero degli interventi, anche di natura finanziaria, necessari per il sistema creditizio del Mezzogiorno. Un contributo alla razionalizzazione della struttura del mercato bancario meridionale e a rendere più efficiente l'offerta di credito potrà provenire dal conseguimento di economie di scala e di scopo. Tra i possibili obiettivi da perseguire utilizzando le risorse stanziare dal DL figura il rilancio e consolidamento di alcune banche meridionali di piccola e media dimensione con modello di *business* tradizionale, che faticano ad adattarsi al mutato contesto di mercato e regolamentare. È importante che vi sia una riflessione approfondita da parte di tutti i soggetti coinvolti: in primis MCC, MEF e MiSE, Commissioni parlamentari, ma anche associazioni sindacali, altre banche del territorio, investitori istituzionali. La Banca d'Italia è disponibile a contribuire a queste riflessioni e a fornire supporto tecnico.

Un utile contributo a questo consolidamento potrebbe derivare dal meccanismo di trasformazione delle attività per imposte anticipate (*deferred tax assets*, DTA) in crediti d'imposta previsto nel cosiddetto "Decreto Crescita" per le imprese

meridionali (bancarie e non) che realizzino robuste operazioni di aggregazione. Si tratta di un meccanismo che può operare solo dopo aver superato il vaglio della Direzione Generale Concorrenza della Commissione europea, con la quale il dialogo è in corso, per i profili attinenti alla disciplina degli aiuti di Stato. Questa misura avrebbe forti sinergie con le norme del DL, con il quale condivide la finalità di razionalizzare e rendere più efficiente la struttura produttiva del Mezzogiorno. È importante fare tutto il possibile per renderla al più presto operativa.

3. Inquadramento del DL: i fattori di contesto

Per inquadrare correttamente il DL e i suoi obiettivi ritengo che sia indispensabile richiamare alcuni fattori di contesto su cui la Banca d'Italia si è espressa in numerose occasioni¹. Mi soffermerò su due di essi: la bassa crescita economica del Mezzogiorno e le sue interazioni con il sistema finanziario; le crescenti difficoltà di gestione delle crisi bancarie.

3.1 L'economia del Mezzogiorno e le sue banche. – È noto che il nostro Paese soffre di un problema strutturale di bassa crescita. Nel 2018 il PIL dell'area dell'euro era di circa 9 punti percentuali più elevato di quello del 2007. In Italia era ancora di 4,3 punti inferiore. Solo la Grecia ha registrato nello stesso periodo una *performance* economica peggiore. Il problema è accentuato nel Mezzogiorno del Paese, dove il PIL nel 2018 risultava di circa 10 punti percentuali inferiore rispetto al 2007. Nelle regioni del Sud il PIL pro capite è la metà di quello del Centro Nord; la disoccupazione è prossima al 20 per cento, il doppio di quella del resto del Paese. Le disuguaglianze e l'incidenza della povertà sono ampie. La dotazione infrastrutturale e la qualità dei servizi pubblici essenziali sono insoddisfacenti.

La dimensione media delle imprese del Mezzogiorno è inferiore di circa un terzo rispetto a quella del Centro Nord (Tav. 1); il divario incide sia sulla produttività, inferiore di oltre il 20 per cento rispetto al resto del Paese, sia sulla capacità di generare reddito (Tav. 2).

¹ Cfr. Banca d'Italia, 2009, "Mezzogiorno e politiche regionali"; Banca d'Italia, 2010, "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia"; F. Panetta, 2019, "Lo sviluppo del Mezzogiorno: una priorità nazionale".

Le dimensioni assai contenute delle aziende del Mezzogiorno e la loro bassa redditività ne condizionano pesantemente la struttura finanziaria. L'apporto di capitale di rischio incontra vincoli spesso insuperabili nel patrimonio dei soci e nella limitata capacità di autofinanziamento. Il debito bancario finisce quindi per essere la fonte di finanza esterna di gran lunga prevalente: esso rappresenta poco meno del 70 per cento delle passività finanziarie del settore, 20 punti percentuali in più rispetto alle altre aree del Paese. La capacità delle imprese meridionali di accedere al mercato obbligazionario è pressoché nulla².

Tra le aziende intervistate nelle indagini sugli investimenti condotte dalla Banca d'Italia, la quota di quelle che dichiarano di non ottenere il credito desiderato continua a essere più alta nelle regioni del Mezzogiorno (Fig. 1). In queste regioni il costo del credito è maggiore di 1,5 punti percentuali rispetto al Centro Nord; tale divario si riduce a un punto percentuale quando si tiene conto delle diverse caratteristiche del sistema produttivo tra le due aree (Fig. 2).

La debolezza dei bilanci delle imprese si riflette più direttamente in quella delle banche con sede legale nel Mezzogiorno. Si tratta di 16 intermediari, tutti classificati come "meno significativi" ai fini di vigilanza, con un totale attivo pari in media a soli 2 miliardi di euro, a cui fa capo il 12 per cento dei prestiti alle imprese meridionali (il 20 per cento per le imprese più piccole). Per queste banche la rischiosità del credito, misurata dal tasso di ingresso in default delle imprese debtrici, è strutturalmente più elevata della media (Fig. 3), con un riflesso diretto sul rapporto tra crediti deteriorati e totale dei finanziamenti (9,7 per cento al netto delle rettifiche di valore, più del doppio rispetto alla media nazionale; Fig. 4).

Le difficoltà delle banche del Mezzogiorno sono accresciute da una struttura distributiva sovradimensionata. Il totale delle attività per sportello è inferiore di quasi il 60 per cento rispetto alle banche "meno significative" con sede legale nel Centro-Nord e il valore aggiunto di oltre il 15 per cento. Ciò comporta un rapporto molto elevato tra costi e ricavi.

² Tra il 2012 e il 2018 oltre 800 imprese italiane hanno emesso titoli di debito per quasi 230 miliardi; di queste meno del 10 per cento aveva sede nel Mezzogiorno, con emissioni per meno di 1,5 miliardi. A fine 2018 l'indebitamento obbligazionario rappresentava poco più dell'1 per cento dei debiti finanziari delle imprese meridionali a fronte di oltre il 10 per cento di quelle del Centro Nord.

Sulla struttura dei costi influisce negativamente anche la piccola dimensione di questi intermediari. Nessuna delle 12 banche “significative” ha sede legale nel Mezzogiorno (Tav. 3). Questo aspetto può essere almeno in parte affrontato con processi di integrazione che conseguano economie di scala, contribuiscano alla razionalizzazione delle strutture produttive e distributive e permettano i necessari investimenti in tecnologia.

In conclusione, il differenziale di crescita del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese è dovuto a una molteplicità di fattori, economici, sociali e amministrativi (tra i quali i tempi della giustizia civile, il rispetto delle norme e, in alcune aree, la diffusione della criminalità), che si riflettono sulla *performance* delle imprese e delle banche operanti in quest’area. Pur non agendo su queste cause strutturali, sulle quali è indispensabile intervenire a fondo e con rapidità, il DL rappresenta un importante strumento per intervenire su alcuni problemi del sistema finanziario del Mezzogiorno, mirando a rafforzare la sua capacità di servire le imprese non finanziarie e le famiglie di quest’area del Paese.

3.2 La gestione delle crisi bancarie. – È in atto un processo di ristrutturazione del sistema bancario determinato dal cambiamento tecnologico (che sta modificando radicalmente le abitudini di consumo dei prodotti e dei servizi bancari, con un forte aumento della fruizione di servizi *online*, e aprendo il settore alla concorrenza da parte di intermediari non bancari, tra cui le grandi società tecnologiche), dal lungo periodo di bassi tassi di interesse (che sta erodendo il margine di interesse), dall’inasprimento della cornice regolamentare. Questi fattori (che si aggiungono, nel nostro paese, a una crescita economica largamente insufficiente) hanno determinato una grande perdita di valore del settore bancario a livello mondiale, particolarmente accentuata e prolungata in Europa (e in Italia), dove le banche quotate hanno perduto circa l’80 per cento del loro valore rispetto al 2007 (Fig. 5). Le difficoltà del modello di intermediazione tradizionale riguardano soprattutto, ma non solo, le banche di dimensione più contenuta. I margini di profitto si sono assottigliati in media, sono divenuti negativi per le banche più problematiche (quelle meno efficienti e/o con problemi di *governance*). I casi di crisi registrati negli ultimi anni, in un contesto di sostanziale tenuta della gran parte del sistema bancario italiano, sono maturati in una situazione di gravissima, prolungata, difficoltà dell’economia reale del nostro Paese.

Malgrado ciò, il nuovo quadro regolamentare (i vincoli normativi introdotti a livello europeo dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche, gli orientamenti in materia di aiuti di stato assunti nell'agosto del 2013 dalla Commissione Europea³) non prevede un adeguato sistema per la gestione delle crisi delle banche medie e piccole. Per questi intermediari, infatti, in assenza di soggetti interessati ad acquisire il compendio aziendale (attraverso il meccanismo della cessione di attività e passività in liquidazione), l'unica modalità di uscita dal mercato di fatto praticabile è una liquidazione "disordinata" (c.d. "atomistica"). Con una liquidazione disordinata l'operatività dell'intermediario cessa improvvisamente, con conseguente interruzione di tutti i rapporti attivi e passivi e perdita del valore delle sue attività. La distruzione di valore si scarica su azionisti, clienti, creditori, dipendenti; può comportare l'imposizione di perdite ai creditori non garantiti e ai depositanti non protetti dai fondi di tutela.

Il tema della gestione delle crisi delle banche è stato oggetto di numerosi interventi critici da parte della Banca d'Italia in tutte le sedi competenti, sin dal 2013, con riferimento sia alla procedura di risoluzione prevista a livello europeo – applicabile di fatto alle sole banche sistemiche, stante l'interpretazione del requisito dell'interesse pubblico propugnata dal Comitato unico di risoluzione – sia ai vincoli che ostacolano l'ordinata fuoriuscita dal mercato delle altre banche in caso di dissesto⁴. Le critiche hanno riguardato, in particolare, l'insufficiente attenzione alla tutela della stabilità del sistema finanziario, che rende di fatto impossibile applicare una procedura di gestione delle crisi bancarie senza innescare ripercussioni negative a livello sistemico.

³ La Comunicazione del 2013 stabilisce il principio secondo cui qualunque intervento pubblico nella gestione di una crisi bancaria debba essere preceduto dalla "condivisione dell'onere" da parte di azionisti e obbligazionisti subordinati della banca (*burden sharing*), un concetto analogo, sebbene più ristretto, a quello del *bail-in* successivamente introdotto dalla BRRD.

⁴ Come ricordato dal Governatore dinanzi alla Sesta Commissione del Senato della Repubblica il 19 aprile 2016, la Banca d'Italia sostenne l'approccio (non condiviso a livello europeo) secondo cui, in caso di dissesto bancario, le perdite dovrebbero essere imposte solo a creditori che hanno sottoscritto titoli di nuova emissione dotati di un'apposita clausola in tal senso. Cfr. I. Visco, *Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee*, Senato della Repubblica - 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro), disponibile sul sito www.bancaditalia.it, dove è anche pubblicata la proposta elaborata a livello tecnico dalla delegazione italiana nell'ambito del negoziato sulla c.d. BRRD (direttiva 2014/49) del marzo 2013. Da allora critiche nei confronti dell'attuale assetto europeo sulla gestione delle crisi bancarie sono state espresse dal Governatore e dagli altri membri del Direttorio: da ultimo cfr. l'intervento di F. Panetta del 26 gennaio 2019, *Credito e sviluppo: vincoli e opportunità per l'economia italiana*, pubblicato sul sito della Banca d'Italia. Di recente esperti della Banca d'Italia hanno pubblicato una proposta di revisione del quadro normativo europeo per consentire una gestione ordinata delle crisi di banche non sistemiche (A. de Aldisio, G. Aloia, A. Bentivegna, A. Gagliano, E. Giorgiantonio, C. Lanfranchi, M. Maltese, *Towards a framework for orderly liquidation of banks in the EU*, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 15, agosto 2019).

È indispensabile avere presente questo contesto per valutare l'operato della Vigilanza negli anni recenti. La Vigilanza si è proposta l'obiettivo di accompagnare la ristrutturazione o l'uscita dal mercato delle banche in crisi evitando effetti sulla stabilità finanziaria. È stato svolto un ruolo di "facilitazione" delle soluzioni di mercato, spingendo alla ricapitalizzazione preventiva e alla ricerca di acquirenti, o di investitori (nazionali ma anche internazionali) interessati ad avere un ruolo nella *governance* delle banche in difficoltà. In molti casi negli ultimi anni questa attività è stata coronata da successo, evitando che si arrivasse alla crisi conclamata. Su circa 80 intermediari commissariati, più della metà è tornata alla gestione ordinaria; per quelli liquidati o interessati da operazioni di fusione non vi sono state, nella generalità dei casi, perdite per depositanti e risparmiatori.

Come già chiarito di recente dal Governatore⁵, questo ruolo di sostegno alle soluzioni di mercato è tipico del lavoro della Vigilanza in tutti i paesi avanzati; d'altra parte, le soluzioni di mercato, oltre a evitare esternalità negative, tutelano i contribuenti contenendo gli oneri per le finanze pubbliche⁶. Negli ultimi anni individuare questo genere di soluzioni è divenuto assai arduo perché sono pochi i soggetti disponibili a investire nelle nostre banche, in particolare in quelle di minori dimensioni, fortemente esposte al rischio di credito, dotate di un'ampia rete di sportelli e costi fissi difficilmente abbattibili nel breve termine. Sono tutti elementi che caratterizzano le banche localizzate nel Mezzogiorno.

4. Alcune questioni riguardo alla crisi della BPB

Nelle ultime settimane la stampa e vari commentatori hanno avanzato critiche in merito alla tempestività e appropriatezza dell'azione di vigilanza. I punti che hanno attratto maggiormente l'attenzione riguardano le ragioni dell'operazione Tercas e le difficoltà ad essa conseguite, la questione della inadeguata *governance* della BPB e la tempistica dell'avvio dell'amministrazione straordinaria che, si è sostenuto, avrebbe potuto essere disposta molto prima del momento in cui il provvedimento è stato effettivamente assunto.

⁵ Cfr. I. Visco, Intervista al Corriere della Sera del 23 dicembre 2019.

⁶ Gli interventi effettuati in Germania e in Olanda hanno accresciuto il debito pubblico fino a un massimo di oltre il 10 per cento del PIL a fronte di poco più dell'1 per cento in Italia; quasi sempre essi sono stati effettuati prima delle indicazioni della Commissione europea sugli aiuti di stato del 2013, che in parte hanno contribuito a stimolare (cfr. I. Visco, intervista cit.).

4.1 *L'operazione Tercas.* – Come ho appena chiarito, nei casi di difficoltà di un intermediario è prassi delle autorità di vigilanza esplorare tutte le possibili soluzioni, tra cui l'acquisto da parte di altre banche interessate. La decisione di realizzare un'acquisizione resta sempre tuttavia del vertice delle banche, la Vigilanza non può imporla. Ne è prova la circostanza che, come avviene in molti casi, anche per Tercas fu registrata un'altra manifestazione di interesse che non ebbe poi seguito.

Nel mese di ottobre del 2013 la BPB segnala il proprio interesse all'acquisizione di Tercas⁷, in amministrazione straordinaria dall'aprile 2012; tale intenzione è coerente con l'obiettivo strategico di sviluppo della BPB per linee esterne, previsto dal piano industriale già nel 2012. L'operazione presuppone necessariamente una decisa accelerazione nella realizzazione del piano di interventi predisposto in esito all'ultima ispezione della Vigilanza, conclusa nell'estate del 2013; quest'ultima, pur segnalando il permanere di aree di debolezza (in tema di *governance*, presidio del rischio strategico e creditizio, funzioni di controllo), aveva evidenziato progressi nella rimozione dei principali profili di criticità riscontrati nel 2010. La realizzazione degli interventi previsti, in questa prospettiva, rappresentava una condizione necessaria per il superamento del divieto di espandere l'attività che era stato applicato nel 2009 e confermato nel 2010.

Nel febbraio 2014 la Vigilanza acquisisce un aggiornamento sull'attuazione delle iniziative di rimedio programmate dalla BPB, richiedendo tra l'altro alla funzione di *Internal Audit* e al Collegio Sindacale della banca una specifica verifica sulla loro adeguatezza. Le risposte aziendali dell'aprile 2014, inclusive di una “*quality assessment review*” sull'*Internal Audit* della BPB condotta specificamente da una autorevole società di consulenza, evidenziano la sostanziale adeguatezza delle misure adottate. In considerazione di ciò, nel giugno 2014 – otto mesi dopo la originale manifestazione di interesse – la Banca d'Italia rimuove i provvedimenti restrittivi del 2009 e nel luglio del 2014 autorizza l'operazione di acquisizione⁸.

L'operazione rispondeva, come ho già evidenziato, a prospettive strategiche e di sviluppo elaborate dall'intermediario; rammento che ancora oggi, come allora,

⁷ L'operazione include anche la Cassa di Risparmio di Pescara, che era parte del gruppo Tercas.

⁸ In tale contesto la BPB attribuisce al Consiglio di amministrazione una delega ad aumentare il capitale, in cinque anni, fino a complessivi € 500 milioni; comunica possibili misure di razionalizzazione dell'assetto del gruppo e ipotizza la cessione di uno stock di crediti in sofferenza; rende noto l'obiettivo di creare, entro il 2015, una “banca unica” che incorpori nella BPB la CR Orvieto, la Tercas e la CR Pescara.

le operazioni di consolidamento rappresentano una valida risposta alle pressioni provenienti dai fattori di cambiamento che prima ho richiamato. L'attivo della Tercas era stato analizzato dagli amministratori straordinari e sottoposto a una due *diligence* da parte della BPB in preparazione dell'operazione⁹.

All'atto dell'acquisizione, il FITD erogava alla BPB un contributo di € 330 mln; tra emissione di nuove azioni (330 mln) e collocamento di obbligazioni subordinate (220 mln) la BPB realizzava tra il 2014 e il 2015 un rafforzamento patrimoniale di complessivi € 550 mln.

Questo quadro è stato modificato da eventi non prevedibili. Rileva in particolare, nel 2015, la decisione della Commissione europea di qualificare l'intervento del FITD a favore della BPB come aiuto di Stato. Ciò determina l'esigenza di attivare il neo-istituito "Schema Volontario" del FITD e impone un rallentamento del processo di integrazione tra la BPB e Tercas, che viene incorporata solo nel luglio del 2016, anziché entro il 2015 come originariamente previsto¹⁰.

Un secondo fattore di rilievo è la mancata trasformazione in SpA. Diversamente da quasi tutte le altre popolari di maggiori dimensioni interessate dalla riforma del 2015, la BPB non si trasforma in SpA; nel dicembre 2016 il Consiglio di Stato sospende l'attuazione della riforma delle banche popolari, fortemente sostenuta dalla Banca d'Italia. Ciò condiziona le prospettive di rafforzamento della banca, stretta tra la natura di società cooperativa e il principio del voto capitaro: la BPB vede infatti preclusa una fondamentale opzione per raccogliere ulteriore capitale di rischio sul

⁹ Nel corso del 2014 l'NPL *ratio* lordo della BPB registra un aumento di 7 punti percentuali (dal 14,8 al 21,8 per cento); circa i due terzi di tale incremento sono da attribuire all'acquisizione della Tercas. I crediti deteriorati ereditati da quest'ultima, tuttavia, erano stati già ampiamente svalutati dagli amministratori straordinari: il loro tasso di copertura era pari al 51 per cento, valore superiore sia a quello della BPB (42 per cento) sia alla media registrata quell'anno dal sistema bancario italiano (44 per cento). Il *ratio* al netto delle rettifiche aumenta di 3,3 punti (dal 9,5 al 13,1 per cento) e l'incremento è da attribuire solo per metà agli effetti dell'acquisizione. Inoltre il 70 per cento degli NPL di Tercas era assistito da garanzia reale, a fronte del 37 per cento della BPB e del 49 per cento della media del sistema; ciò si è tradotto, negli anni successivi all'acquisizione, in tassi di recupero strutturalmente più elevati per le posizioni in sofferenza ereditate dalla Tercas (38 per cento), rispetto a quelle originate dalla capogruppo (29 per cento). Inoltre, nel quadriennio 2015-2018 sono stati classificati in default dal gruppo BPB circa 1 miliardo di crediti, di cui solo il 27% è attribuibile a posizioni acquisite da Tercas e Caripe.

¹⁰ Ne conseguono impatti rilevanti sulla raccolta dalla clientela, che persistono nel 2016 anche per i timori, crescenti tra i risparmiatori delle banche medio-piccole, di applicazione del *burden sharing*, applicato nel novembre del 2015 per la risoluzione delle "quattro banche": nel biennio 2015-2016 la raccolta da clientela di Tercas si riduce di oltre un quinto; il *buffer* di liquidità del gruppo BPB scende da € 2 miliardi a poco più di € 1 miliardo.

mercato modificando radicalmente il proprio assetto di *governance*, che continua così ad essere incentrato su un ristretto gruppo di comando.

Infine, l'operazione di dismissione di NPL realizzata dalla BPB nel 2016 (la prima operazione di cartolarizzazione effettuata con il ricorso al meccanismo delle Gacs) richiede alla banca di contabilizzare nel bilancio 2015 consistenti rettifiche. L'operazione viene realizzata in una fase in cui il mercato degli NPLs in Italia era ancora nelle prime fasi di sviluppo e si inquadra nel contesto delle pressioni per la riduzione dei crediti deteriorati esercitate dal neocostituito Meccanismo di Vigilanza Unico; i prezzi di cessione delle sofferenze cartolarizzate furono pertanto bassi nonostante le posizioni fossero ampiamente assistite da garanzie reali.

4.2 La tempistica del commissariamento e la tempestività dell'azione di Vigilanza. – Una seconda questione oggetto del recente dibattito sulla stampa e tra i commentatori riguarda la tempistica del commissariamento deciso dalla Banca d'Italia, che secondo alcuni sarebbe stato poco tempestivo.

L'amministrazione straordinaria rappresenta un intervento di vigilanza particolarmente forte, con il quale si destituiscono gli organi amministrativi scelti dagli azionisti, limitando in maniera incisiva i diritti di questi ultimi. Essa può pertanto essere adottata solo quando ne ricorrano i presupposti definiti con precisione dalla legge: gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie; gravi irregolarità nell'amministrazione o gravi perdite patrimoniali. Il commissariamento della BPB è stato disposto quando le perdite hanno ridotto i livelli di capitale al di sotto dei minimi stabiliti dalle regole prudenziali, situazione che è emersa a seguito dell'ultimo accertamento ispettivo avviato a giugno 2019 dalla Banca d'Italia, che ha evidenziato anche gravi anomalie nella gestione del credito oltre alla incapacità di portare avanti un serio piano di risanamento.

Si consideri poi che quando si attiva un'amministrazione straordinaria è necessario che vi siano concrete prospettive di soluzione della crisi, in assenza delle quali, dopo il recepimento nel nostro ordinamento della BRRD, la banca deve essere sottoposta a liquidazione. La soluzione deve non solo essere concreta; deve anche essere ritenuta tale dai risparmiatori, altrimenti nel nuovo contesto il commissariamento rischia di indurre una repentina corsa ai depositi, con la conseguenza di aggravare la crisi piuttosto che di contribuire a risolverla. È importante aver presente che nel periodo che va dalla primavera del 2015 al marzo

scorso la decisione della Commissione di equiparare a un aiuto di stato l'intervento del FITD nel caso Tercas rendeva praticamente impossibili interventi come quello appena adottato nel caso della BPB; tale ostacolo è stato rimosso dal Tribunale UE solo nel marzo di quest'anno.

Considerazioni analoghe valgono per il potere di rimozione di uno o più esponenti aziendali, introdotto nel quadro normativo nazionale nel 2015 con il recepimento della CRD4 (cfr. art. 53-bis, comma 1, lett. e) del TUB). Il potere di rimozione rientra nell'ambito del più ampio ventaglio di misure di intervento precoce a disposizione delle autorità di vigilanza; esso può essere esercitato anche nei confronti di esponenti che soddisfino i requisiti di idoneità previsti dall'articolo 26 del TUB. È tuttavia necessaria una rigorosa valutazione circa l'utilizzo di tale strumento, da svolgere caso per caso sulla base di tutte le informazioni rilevanti disponibili. Devono sussistere evidenze oggettive, idonee a provare che la permanenza in carica dell'esponente sia di pregiudizio per la sana e prudente gestione della banca e che la sua rimozione consenta di porre rimedio alla situazione; circostanza, quest'ultima, che non ricorre a fronte di situazioni, come quella della BPB, più articolate e complesse, ove i problemi della *governance* trovavano origine in un contesto di criticità più ampio e diffuso.

Da un punto di vista generale, è necessario inoltre avere ben presente che l'attenzione della Vigilanza a muoversi secondo canoni di scrupoloso rispetto delle norme e delle prerogative ad essa assegnate non risponde solo a esigenze di ossequio formale alle regole ma è una condizione necessaria per garantire la robustezza delle decisioni adottate e, insieme ad essa, la stabilità del sistema su cui esse incidono. In altri termini, un approccio orientato a una eccessiva discrezionalità esporrebbe gli interventi adottati a rischi che possono minare la certezza dell'azione amministrativa e arrecare grave pregiudizio sia alla stabilità del sistema sia alla stessa clientela¹¹.

Una volta che siano comprese le condizioni di fatto in cui la vigilanza viene svolta, diviene chiaro che la vera difficoltà consiste nell'individuare per tempo non tanto i problemi (cosa che accade, ed è accaduta anche nel caso della BPB), quanto le soluzioni fattibili, che preservino (anche nel caso di una liquidazione)

¹¹ I provvedimenti di vigilanza della Banca d'Italia hanno dimostrato nel tempo una elevata resistenza allo scrutinio giurisdizionale. Con rarissime eccezioni, di tali provvedimenti e delle valutazioni che li hanno fondati è stata confermata la correttezza e legittimità.

le funzioni svolte dall'intermediario garantendo, insieme ad esse, la tutela della clientela e la salvaguardia del tessuto economico di riferimento. Nel contesto che ho descritto la vigilanza non è in grado di assolvere a questo compito da sola. La citata sentenza del Tribunale della UE ha restituito al FITD un importantissimo margine di manovra, ma essa è soggetta ad appello. Auspico che il dibattito in corso a livello europeo sul quadro legislativo concernente i meccanismi di assicurazione dei depositi e quello di gestione delle crisi delle banche non sistemiche possa rapidamente produrre risultati utili.

5. Conclusioni

Sono lieta di aver avuto l'opportunità di esporre in questa sede il punto di vista della Banca d'Italia in merito al DL in discussione, alla situazione delle banche di piccola e media dimensione e alle vicende della Popolare di Bari alla luce dell'azione di vigilanza che su di essa è stata svolta e in vista delle opportunità che oggi si offrono per riportare la banca su un sentiero di sviluppo sano ed equilibrato.

Sul fronte del DL, ritengo che la sua conversione sia indispensabile ad assicurare una prospettiva di risanamento della BPB. Affinché tale prospettiva si realizzi è ugualmente indispensabile che l'azionista pubblico svolga un ruolo di direzione e impulso attivo, forte e continuo, mirante a orientare solidamente la banca verso prospettive industriali credibili in un'ottica di medio-lungo termine. Si tratta di un compito impegnativo, che richiederà il concorso costruttivo e convinto di tutti i soggetti coinvolti e serrate verifiche nel tempo.

Altrettanto importante è la possibilità, che il DL assegna a MCC, di realizzare operazioni finanziarie, incluso l'acquisto di partecipazioni nel capitale di banche e altre società finanziarie, nella prospettiva di una loro ulteriore razionalizzazione. Come già sottolineato dal Governatore, la crisi degli intermediari più fragili – per le ridotte dimensioni o per l'incapacità di adeguare il modello di *business* – è un rischio concreto. Occorre evitare che l'uscita dal mercato di queste banche avvenga in modo traumatico. Non è una sfida semplice. Intermediari con queste caratteristiche si trovano su tutto il territorio nazionale ma il Mezzogiorno risente di situazioni, anche di contesto, particolarmente critiche. È dunque importante che gli strumenti previsti dal DL vengano sfruttati appieno, al fine di assicurare la salvaguardia di una parte importante dell'infrastruttura finanziaria del Meridione e favorire il finanziamento delle famiglie e delle imprese che vi risiedono.

Confido di aver portato elementi utili a chiarire il quadro in cui è maturata la crisi della BPB evitando il rischio di rileggere la storia passata con gli occhi del presente. La crisi della banca è riconducibile a una molteplicità di fattori; quelli più rilevanti si sono manifestati a partire dal 2015. L'azione della Vigilanza è stata continua e articolata, nei limiti delle possibilità di intervento a essa riconosciute dalla legislazione vigente.

Nel restare a disposizione per soddisfare le domande che la Presidente o i membri della Commissione vorranno rivolgermi, desidero confermare, anche a nome di tutto il Direttorio, l'impegno della Banca d'Italia a dare conto in ogni modo, in ogni momento e in ogni sede del proprio operato, nella consapevolezza dell'importanza del confronto istituzionale e nella convinzione di aver svolto i compiti che l'ordinamento le affida nell'esclusivo interesse del Paese.

TAVOLE E FIGURE

Struttura del sistema produttivo nel 2017 (1)*(numeri e quote percentuali)*

Numero di imprese (a)					
	Totale	Industria	Servizi	Altro	Totale netto
Italia	4.397.623	905.545	3.159.483	332.595	4.065.028
Centro Nord	3.158.132	673.407	2.245.554	239.171	2.918.961
Sud e Isole	1.239.491	232.138	913.929	93.424	1.146.067
Numero di occupati nelle imprese (b)					
	Totale	Industria	Servizi	Altro	Totale netto
Italia	17.059.480	5.309.648	10.735.422	1.014.410	16.045.070
Centro Nord	13.508.280	4.373.838	8.399.951	734.492	12.773.789
Sud e Isole	3.551.200	935.810	2.335.471	279.919	3.271.281
Rapporto (b)/(a)					
	Totale	Industria	Servizi	Altro	Totale netto
Italia	3,9	5,9	3,4	3,0	3,9
Centro Nord	4,3	6,5	3,7	3,1	4,4
Sud e Isole	2,9	4,0	2,6	3,0	2,9

Fonte: Registro Statistico delle imprese attive (ASIA).

(1) Industria - estrazione di minerali da cave e miniere; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua reti fognarie; attività di gestione dei rifiuti e risanamento; costruzioni. Servizi - commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; trasporto e magazzinaggio; attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione; attività finanziarie e assicurative. Altro - istruzione; sanità e assistenza sociale. Totale netto - Totale settori al netto di istruzione e sanità e assistenza sociale.

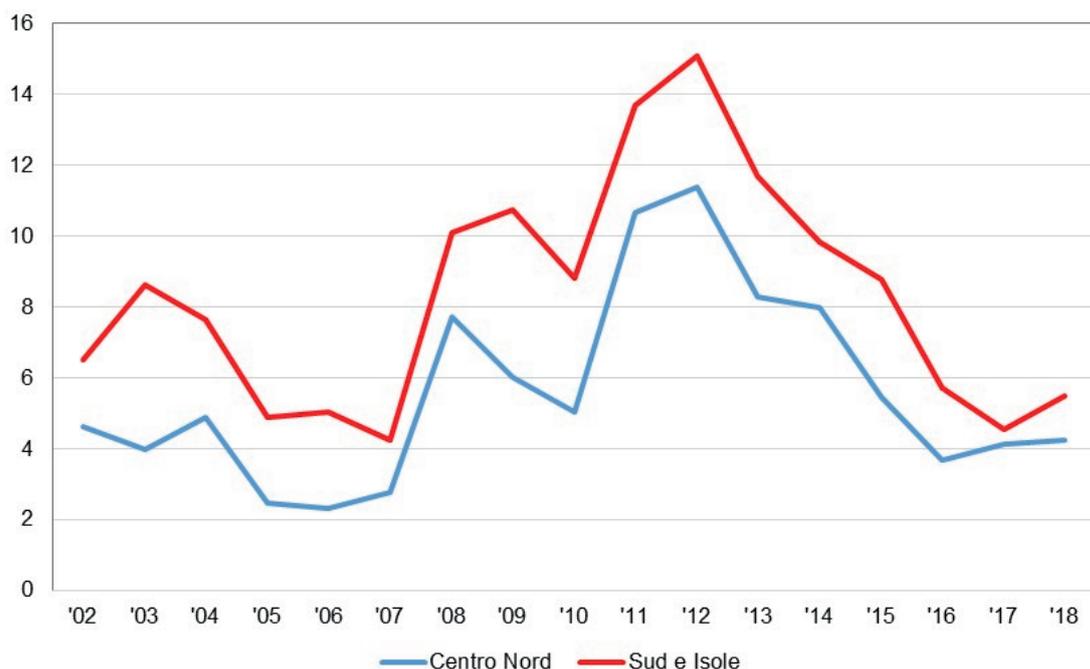
Redditività delle imprese (valori percentuali)				
		MOL/Tot.Attivo	Oneri finanziari lordi/MOL	ROE
2008				
Totale imprese	Centro Nord	6,5	30,3	3,6
	Mezzogiorno	5,1	41,0	0,2
	Italia	6,3	31,7	3,2
PMI	Centro Nord	5,5	37,6	0,2
	Mezzogiorno	4,8	39,4	-0,6
	Italia	5,4	38,5	0,1
Imprese grandi	Centro Nord	7,5	25,0	6,4
	Mezzogiorno	5,9	44,7	2,3
	Italia	7,4	26,5	6,1
2017				
Totale imprese	Centro Nord	7,0	13,5	6,0
	Mezzogiorno	6,2	14,1	5,4
	Italia	6,9	14,1	6,0
PMI	Centro Nord	6,2	14,2	5,0
	Mezzogiorno	5,9	14,7	4,0
	Italia	6,1	14,6	4,8
Imprese grandi	Centro Nord	7,8	13,0	6,8
	Mezzogiorno	7,3	12,4	9,1
	Italia	7,8	13,7	6,9
2018 (*)				
Totale imprese	Centro Nord	7,4	11,6	7,0
	Mezzogiorno	6,6	12,2	6,7
	Italia	7,3	11,9	7,0
PMI	Centro Nord	6,6	12,6	6,2
	Mezzogiorno	6,5	13,1	6,5
	Italia	6,6	12,8	6,3
Imprese grandi	Centro Nord	8,0	10,9	7,6
	Mezzogiorno	6,9	9,7	7,3
	Italia	8,0	11,3	7,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati Cerved.

(*) I dati si riferiscono all'80 per cento del campione.

Figura 1

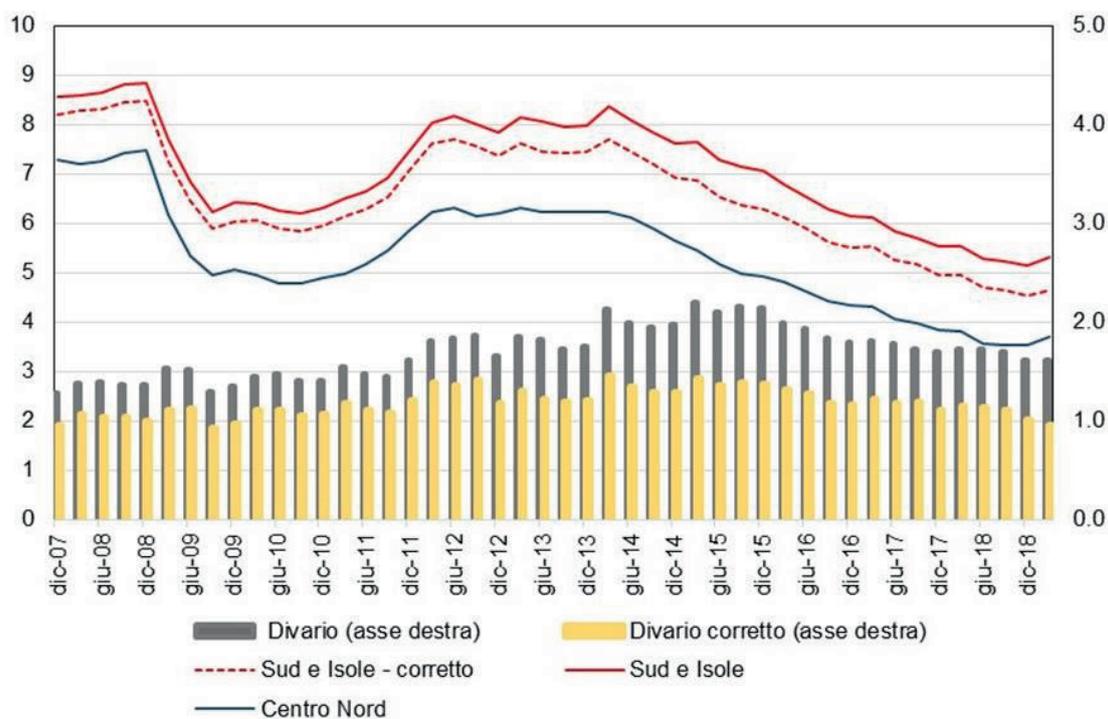
Quota di imprese che dichiarano di non ricevere il credito desiderato



Fonte: Banca d'Italia, Indagine sulle imprese industriali e dei servizi.

Figura 2

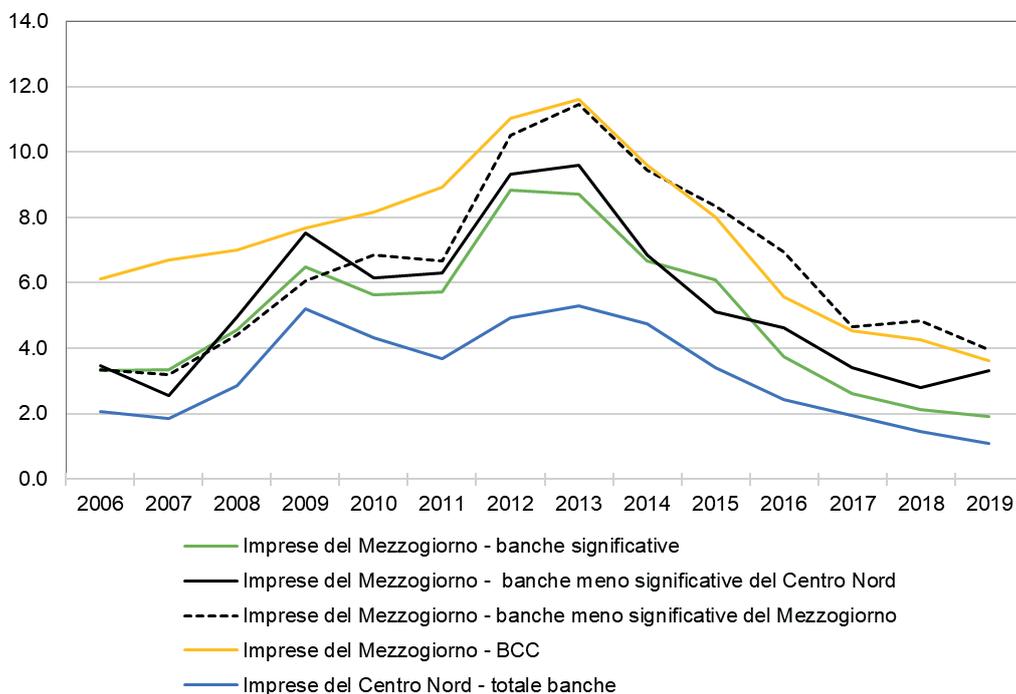
Costo del credito a breve termine alle imprese
(valori percentuali)



Fonte: Banca d'Italia.

Figura 3

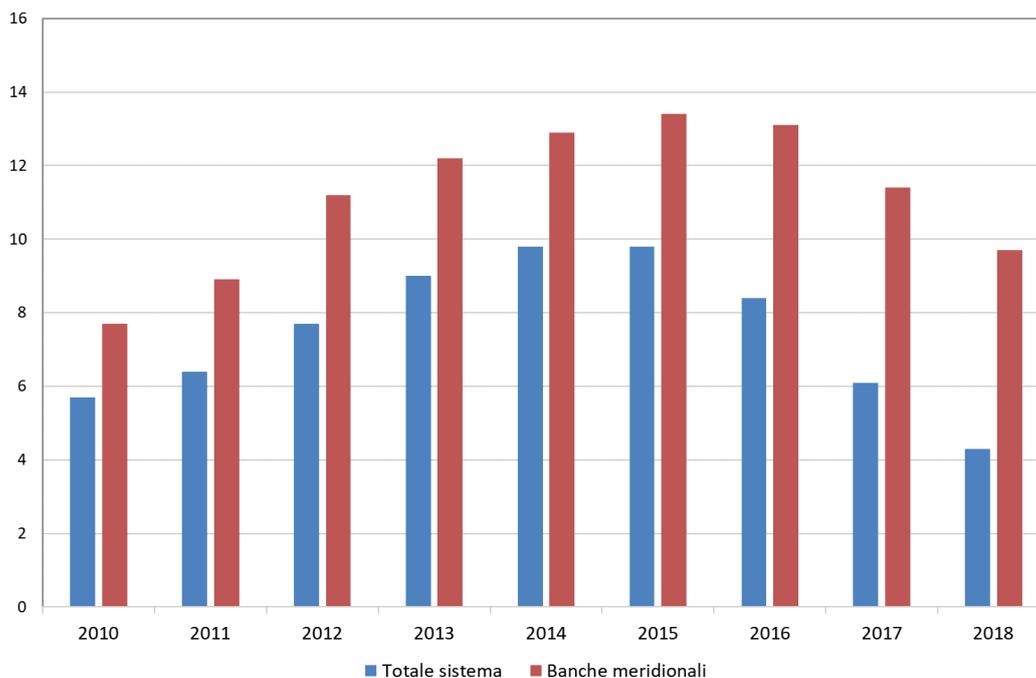
**Tasso di deterioramento dei prestiti alle imprese
per area geografica e tipo di banca**
(valori percentuali)



Fonte: Banca d'Italia.

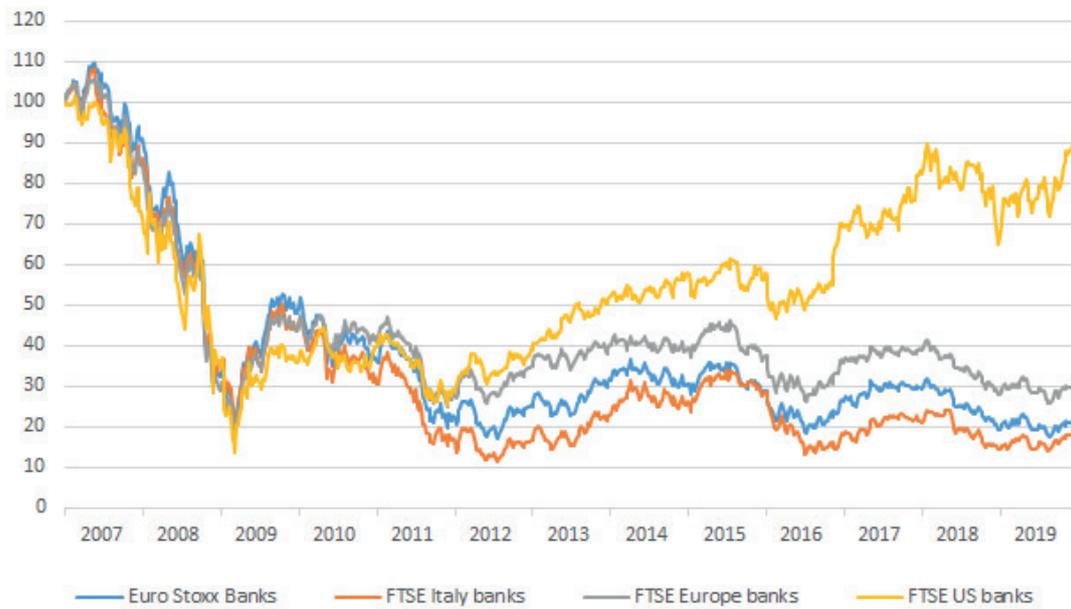
Figura 4

Rapporto tra crediti deteriorati e totale finanziamenti
(al netto delle rettifiche di valore; valori percentuali)



Fonte: Banca d'Italia.

Principali indici di borsa mondiali: settore bancario
(numeri indice: 2007=100)



Fonte: elaborazioni su dati Bloomberg.

Indicatori di efficienza operativa delle banche (1)*(migliaia di euro e valori percentuali)*

	Banche significative		Banche meno significative		Altre (2)	
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno
Numero	12	-	78	16	9	-
Massimo Tot. Attivo	854.368.777	-	26.917.730	13.996.371	81.217.693	-
Minimo Tot. Attivo	22.094.584	-	41.236	61.311	56.384	-
Media Tot. Attivo	200.260.209	-	3.868.571	1.943.702	27.542.535	-
Totale Attivo	2.403.122.503	-	301.748.517	31.099.224	247.882.814	-
	Banche significative		Banche meno significative		Altre (2)	
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno
Costi operativi su totale attivo	1,7%	-	2,2%	2,3%	2,1%	-
Costi operativi sul margine di intermediazione	64,9%	-	74,9%	81,7%	64,3%	-
Valore aggiunto (*)	202	-	169	141	211	-
Totale attivo / Sportello	125.660	-	96.221	39.566	113.292	-

Fonte: Banca d'Italia.

(1) Dati a dicembre 2018. Il totale attivo dei due nuovi gruppi cooperativi (ICCREA e Cassa Centrale Banca, entrambi significativi nel 2019) è stimato sommando il totale attivo delle banche appartenenti ai gruppi. Le BCC dell'Alto Adige sono considerate come un singolo gruppo, perché sottoscriveranno un sistema di tutela istituzionale. "Altre" sono filiali di banche estere. – (2) Filiazioni di gruppi bancari significativi degli altri paesi dell'area dell'euro.

(*) Il valore aggiunto è definito come il rapporto tra redditi lordi al netto dei costi operativi diversi da quelli per il personale (numeratore) e costo per il personale (denominatore).

