

Camera dei Deputati
Sesta Commissione Finanze

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano

Audizione di Carmelo Barbagallo

Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria

Banca d'Italia

Roma, 9 dicembre 2015

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio il Presidente Bernardo e la Commissione Finanze per l'invito a tenere un'audizione sulla situazione del sistema bancario italiano. È un'importante opportunità per chiarire l'effettiva condizione delle banche e, in particolare, eventi e circostanze che hanno portato alla decisione di porre in risoluzione quattro intermediari cosiddetti "di territorio".

1. La crisi internazionale ha colpito la nostra economia molto più degli altri principali paesi. In pochi anni abbiamo subito una contrazione senza precedenti: quasi dieci punti percentuali in termini di PIL e un quarto in termini di produzione industriale (nell'area dell'euro la perdita è stata, rispettivamente, di mezzo punto e di undici punti percentuali).

Nonostante sia essenzialmente orientato verso la tradizionale attività di intermediazione creditizia, il nostro sistema bancario ha retto, nel complesso, all'urto della crisi, pur con difficoltà, anche gravi, di singoli istituti. Il sistema si è adeguato rapidamente al marcato inasprimento della regolamentazione internazionale, adattandosi altrettanto rapidamente al nuovo regime di Vigilanza europeo.

Dalla fine del 2008 il capitale di migliore qualità del sistema bancario, la cui definizione è nel frattempo divenuta più restrittiva, è aumentato di oltre 50 miliardi di euro e del 40 per cento, portandosi a quasi 190 miliardi; in rapporto alle attività a rischio è cresciuto dal 7,1 al 12,3 per cento. Le principali banche sono state in grado di raccogliere sul mercato dei capitali – in condizioni spesso sfavorevoli – risorse per oltre 40 miliardi di euro.

L'irrobustimento patrimoniale ha permesso al sistema di fronteggiare la crisi. Soprattutto, è stato realizzato senza pesare sulle finanze pubbliche. Così non è stato in altri paesi. Alla fine del 2014, gli aiuti di Stato concessi alle banche¹ ammontavano a 238 miliardi di euro in Germania (8,2 per cento del PIL), 52 miliardi in Spagna (5,0 per cento), 42 miliardi in Irlanda (22,6 per cento), 40 miliardi in Grecia (22,2 per cento), 36 miliardi nei Paesi Bassi (5,5 per cento), 28 miliardi in Austria (8,4 per cento), 19 miliardi sia in Portogallo (11,0 per cento) sia in Belgio (4,6 per cento). A quella stessa data era di circa 1 miliardo il sostegno pubblico in Italia, oggi integralmente restituito. A fronte del pur ridotto sostegno, lo Stato italiano ha conseguito guadagni netti, a differenza degli altri paesi, che hanno subito forti perdite².

Di recente, in parallelo con la ripresa congiunturale, la redditività delle banche italiane ha registrato un miglioramento, pur contenuto. Nei primi sei mesi dell'anno il rendimento del capitale e delle riserve (ROE)³ è cresciuto di circa due punti percentuali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, attestandosi a poco più del 5 per cento. Il ritorno alla redditività potrà consentire alle banche di irrobustire ulteriormente il patrimonio, attraverso l'autofinanziamento.

Il consolidamento dei segnali di ripresa dell'economia e la conseguente attenuazione del deterioramento della qualità del credito, già in corso dall'inizio di quest'anno, dovrebbero determinare un ulteriore moderato aumento della redditività anche nel 2016. Vi dovrà contribuire una decisa azione di contenimento dei costi da parte degli intermediari; nel

¹ Dati Eurostat, che misurano il supporto pubblico fornito ai diversi sistemi finanziari europei attraverso il loro effetto sul debito pubblico.

² Cfr. l'articolo "*L'impatto fiscale degli interventi a sostegno del settore finanziario durante la crisi*", in [Bollettino economico BCE, numero 6/2015](#).

³ Espresso su base annua e calcolato al netto delle svalutazioni su avviamenti.

medio periodo, tale azione potrà beneficiare – soprattutto per le banche di media e piccola dimensione – dei risparmi conseguibili attraverso operazioni di concentrazione.

La eccezionale gravità della recessione ha inciso significativamente sulla qualità degli attivi delle banche italiane, divenuta il principale fattore di vulnerabilità del sistema. A fine giugno i prestiti deteriorati ammontavano a 360 miliardi di euro, pari al 18 per cento del totale; all'interno di questo aggregato, le “sofferenze” ammontavano a 210 miliardi (10,3 per cento degli impieghi). Nel 2008, prima della doppia recessione, l'incidenza dei crediti deteriorati era del 6 per cento, quella delle sofferenze del 3,8.

Negli ultimi anni sono state intraprese diverse iniziative per far fronte all'elevata consistenza dei prestiti deteriorati. Nel 2012-13 la Banca d'Italia ha condotto ispezioni sul livello di svalutazione dei crediti anomali (la cosiddetta campagna del *provisioning*); nel 2013-14 i prestiti delle banche sono stati analizzati in profondità attraverso la *asset quality review* (AQR) condotta a livello europeo; più di recente, sono state approvate misure legislative per velocizzare le procedure di recupero dei crediti e per rendere il trattamento fiscale delle perdite omogeneo a quello degli altri paesi europei. Ma a fronte dell'ingente massa di crediti anomali, determinati dalle difficoltà di rimborso da parte di imprese e famiglie, ciò potrebbe non bastare. Per questo motivo siamo tuttora impegnati, assieme al Ministero dell'economia e delle finanze, a promuovere la costituzione di una società specializzata nella gestione di attivi deteriorati; il processo è reso difficoltoso anche da una disciplina europea sugli aiuti di Stato divenuta negli ultimi anni particolarmente restrittiva.

Tra i fattori di vulnerabilità del sistema bancario italiano vanno annoverate debolezze nell'assetto di *governance* degli intermediari, che ne hanno a lungo limitato la capacità di ricorrere al mercato dei capitali. Su questo fronte, l'azione parlamentare e governativa ha posto le premesse per un significativo miglioramento. Ci si riferisce: alla riforma delle banche popolari maggiori, in fase attuativa; al protocollo MEF-ACRI, grazie al quale il peso delle fondazioni nell'azionariato delle banche va riducendosi; al progetto di riforma delle banche di credito cooperativo, che si auspica sia portato a termine al più presto, per consentire a questa categoria di intermediari di continuare a servire le finalità mutualistiche in condizioni di sana e prudente gestione.

2. Le riforme contribuiranno a rendere il sistema bancario più robusto, ponendolo in grado di sostenere meglio il finanziamento dell'economia e la crescita del Paese.

Lungo gli anni della crisi e nell'attuale delicata fase di transizione, si sono però manifestate fragilità di singoli intermediari, determinate da debolezze negli assetti di governo e nella qualità degli organi di amministrazione e controllo.

Per prevenire e reprimere tali fenomeni la Vigilanza ha due strumenti: le regole e i controlli, da esercitare nel rispetto dell'ordinamento nazionale e internazionale.

Quanto alle regole che è chiamata a emanare, la Banca d'Italia si è ispirata alle migliori pratiche di settore, talvolta anticipando le modifiche del quadro normativo europeo su quattro principali fronti: il sistema dei controlli interni, il governo societario, le operazioni con parti correlate, le

politiche di remunerazione. Alle regole si sono associati controlli diffusi, che hanno fatto leva su un utilizzo esteso dello strumento ispettivo, pressoché sconosciuto in molti dei paesi dell'Unione Europea.

Tuttavia, quando le inefficienze nei processi di allocazione del credito e le prassi distorsive nel governo dei rischi si combinano con una fase di crisi profonda come quella attraversata dall'economia italiana, regole e controlli sono in grado di far emergere le situazioni di crisi ma mostrano limiti nel contenerle e risolverle, soprattutto se non accompagnati da strumenti “straordinari” di intervento e di gestione delle patologie.

L'impianto di vigilanza italiano, contenuto nel Testo Unico Bancario, risale agli inizi degli anni novanta. Ha recepito – nei due decenni successivi – standard internazionali sempre più severi in materia di patrimonio e di presidio dei rischi, ma i poteri di intervento e sanzionatori sono divenuti sempre meno adeguati.

A lungo, in più occasioni, abbiamo segnalato la necessità di rafforzare i poteri di intervento della Banca d'Italia, anche facendo eco alle sollecitazioni del Fondo Monetario Internazionale e richiamando le scadenze stabilite dall'Unione Europea. Solo nei mesi più recenti – con il recepimento della direttiva CRDIV – sono stati attribuiti alla Vigilanza poteri che le permettono di intervenire in maniera efficace, senza dover aspettare che la situazione aziendale risulti degradata fino al punto da richiedere l'attuazione delle procedure di rigore previste dalla legge. Grazie alle recenti innovazioni, in futuro gli amministratori potranno essere rimossi, singolarmente o collettivamente; nei casi più gravi ad essi potrà essere interdetta la possibilità di ricoprire cariche presso tutti gli intermediari finanziari; l'apparato sanzionatorio è stato notevolmente potenziato. Inoltre, con il recepimento della direttiva BRRD, sono stati

previsti poteri di “intervento precoce” che innovano lo strumentario prudenziale: in futuro la Vigilanza potrà intervenire all’emergere dei primi segnali di deterioramento della situazione patrimoniale o finanziaria e chiedere alle banche di attivare le misure da esse definite in un piano di risanamento predisposto nel corso dell’attività *in bonis*. In questo modo si potrà fare fronte tempestivamente, secondo un criterio di proporzionalità, a carenze nella situazione tecnica o negli assetti organizzativi; in questa fase, la Banca d’Italia in qualità di Autorità di Risoluzione potrà intensificare i preparativi per la risoluzione, ad esempio contattando eventuali acquirenti, per far fronte a un eventuale ulteriore deterioramento della situazione aziendale.

È bene tuttavia fugare ogni illusione riguardo alla possibilità di evitare del tutto crisi di banche, specie in contesti di eccezionali difficoltà economico-finanziarie. L’esperienza di tutti i paesi mostra che le norme, i controlli di vigilanza, i meccanismi di intervento e i poteri sanzionatori possono ridurre – ma non azzerare – la probabilità delle crisi e il loro impatto sulle funzioni critiche svolte dagli intermediari, sulla stabilità complessiva, sull’economia reale. Le riforme in atto, a livello globale e nell’Unione Europea, mirano a rendere questa probabilità la più bassa possibile.

3. L’interazione tra debolezze della *governance*, inefficienze nell’erogazione del credito e deterioramento della situazione tecnica ha caratterizzato le quattro banche per le quali il 22 novembre scorso la Banca d’Italia ha avviato la risoluzione, con l’approvazione del Ministro dell’economia e delle finanze. Si tratta di banche di dimensione piccola o

media, prevalentemente operative su base territoriale, e quindi meno in grado di sfruttare i vantaggi della diversificazione dei rischi.

La vigilanza su queste banche è stata continua, di intensità crescente al peggioramento della situazione aziendale, e ha utilizzato l'intero spettro degli strumenti disponibili. All'emergere dei problemi è stata richiesta la modifica dei controlli interni, la revisione delle procedure di erogazione del credito, l'innalzamento delle svalutazioni. Quando opportuno, è stata chiesta – pur in assenza di formali poteri in tal senso – la sostituzione degli organi aziendali e sono state imposte particolari misure prudenziali. Quando il patrimonio – eroso da perdite crescenti – si è attestato su livelli che, pur superiori ai minimi, non consentivano di proseguire la normale attività creditizia, sono stati chiesti piani di ricapitalizzazione; ove necessario è stata sollecitata la fusione con altro idoneo intermediario. Si tratta di azioni in linea con le regole e con le prassi internazionali di Vigilanza, oggi seguite dallo stesso Meccanismo di Vigilanza Unico Europeo.

Il commissariamento è stato attuato al verificarsi dei presupposti di legge, accertati in sede ispettiva: coefficienti patrimoniali inferiori ai minimi, associati a gravi irregolarità. Gli esponenti aziendali sono stati rimossi; sono state comminate sanzioni pecuniarie nei limiti massimi consentiti dalle norme (8,5 milioni di euro per le quattro banche) e in proporzione alle responsabilità accertate. Si è sempre tempestivamente informata l'Autorità giudiziaria, in un contesto di continua e reciproca collaborazione.

Nel corso della gestione delle quattro banche, i commissari hanno fatto emergere l'effettiva qualità dell'attivo e hanno verificato le

irregolarità, anche al fine di valutare l'esercizio dell'azione di responsabilità.

Salvo un caso, di più recente avvio, la gestione si è protratta a lungo, per la difficoltà di trovare una soluzione di mercato, pur intensamente ricercata dai commissari. Tale soluzione non si è concretizzata per l'indisponibilità delle banche potenziali acquirenti ad assorbire l'ampio ammontare di crediti deteriorati, che ne avrebbero appesantito gli attivi a rischio.

È a questo punto emersa la disponibilità del Fondo Interbancario di Tutela dei depositi a farsi carico di tale aspetto, assorbendo i rischi relativi ai crediti deteriorati. L'intervento del Fondo avrebbe consentito, congiuntamente alle risorse apportate da altre banche, di porre i presupposti per il superamento delle crisi senza alcun sacrificio per i creditori delle quattro banche. Ciò non è stato possibile per la preclusione manifestata da uffici della Commissione Europea, da noi non condivisa, che hanno ritenuto di assimilare ad aiuti di Stato gli interventi del Fondo di tutela dei depositi.

Data l'impossibilità di ricorrere a questo usuale meccanismo di salvataggio, a fronte del rapido degenerare delle situazioni aziendali l'Unità di Risoluzione della Banca d'Italia ha attivato, in tempi assai contenuti, i poteri introdotti dal nuovo quadro normativo europeo in materia di gestione delle crisi⁴.

Con i provvedimenti di risoluzione è stata assicurata la continuità operativa delle banche in crisi, sono stati tutelati i risparmi raccolti in forma di depositi, conti correnti e obbligazioni ordinarie, è stata preservata

⁴ Recepito con i decreti legislativi n. 180 e 181 del 16 novembre scorso.

l'occupazione, non sono state impiegate risorse pubbliche. L'avvio della risoluzione ha evitato, nel contempo, il *bail-in* dei creditori, obbligatorio dal 1° gennaio 2016, e la prospettiva di una liquidazione “atomistica”. Con il *bail-in*, le nuove norme avrebbero costretto a coinvolgere – oltre alle azioni e ai titoli subordinati – i circa 12 miliardi di euro di massa “non protetta” delle quattro banche, inclusi i 2,4 miliardi di obbligazioni non subordinate. Con la liquidazione “atomistica”, non sarebbe stata assicurata la continuità delle funzioni essenziali delle quattro banche; alle 200.000 piccole imprese affidate si sarebbe dovuto chiedere il rientro immediato, con danni ingentissimi per le economie locali; sarebbero stati tutelati i soli portatori di depositi garantiti, sacrificando i crediti di un milione di risparmiatori e i posti di quasi seimila lavoratori, con una devastante distruzione di valore.

Per coprire le perdite ascritte alle quattro banche è stato necessario ricorrere alle risorse del Fondo di Risoluzione, finanziato dalle banche italiane. Le perdite sono state rilevate secondo la metodologia imposta di fatto dalla Commissione Europea, che richiede che la valutazione delle sofferenze sia effettuata assumendo come indicatori i prezzi presumibili in caso di immediata cessione sul mercato, anziché valori coerenti con le ordinarie prassi contabili, che tengono conto della “capienza” delle garanzie e della presumibile durata delle procedure di recupero.

Al fine di poter utilizzare le risorse del Fondo di Risoluzione è stato necessario procedere preliminarmente, come richiesto dalla Direzione Generale della Concorrenza della Commissione Europea, alla integrale svalutazione delle azioni e dei prestiti subordinati. Questi ultimi sono quelli i cui contratti prevedono che il rimborso, in caso di liquidazione, sia subordinato al soddisfacimento delle altre passività della banca; si tratta

quindi di strumenti finanziari prossimi alle azioni quanto al rischio potenziale di sopportare perdite in caso di liquidazione e che, pertanto, offrono rendimenti solitamente superiori rispetto a quelli delle obbligazioni ordinarie.

Come noto, il programma di risoluzione prevede la creazione di quattro nuove banche (cosiddette “banche ponte”), alle quali sono state cedute le attività di buona qualità, a fronte di depositi, conti correnti e obbligazioni ordinarie delle banche “originarie”. Viene inoltre costituito un veicolo societario (la “*bad bank*”), integralmente capitalizzato e controllato dal Fondo di Risoluzione, cui attribuire le sofferenze delle banche “originarie”. Il veicolo curerà la gestione di queste attività con l’obiettivo di massimizzarne il valore.

Il Fondo di Risoluzione ha messo a disposizione, per intero, la dotazione patrimoniale delle quattro banche ponte, dopo avere coperto le perdite eccedenti il valore degli strumenti di capitale emessi dalle banche “originarie”. Le nuove banche formate dall’intervento di risoluzione si presentano oggi con un attivo nel complesso di buona qualità, ben capitalizzate, in grado di riprendere l’attività di finanziamento delle economie locali; al loro vertice è stata nominata una compagine manageriale interamente rinnovata, che opera sotto la supervisione dell’Unità di Risoluzione costituita presso la Banca d’Italia. Le quattro imprese bancarie dovranno essere ricollocate sul mercato nei prossimi mesi.

Lo Stato non sopporta alcun onere finanziario derivante dall’intera operazione. I costi sono stati addossati in massima parte al sistema bancario italiano, che ha messo a disposizione del Fondo di Risoluzione un importo complessivamente pari a circa 3,6 miliardi di euro per far fronte alla

copertura delle perdite residue (1,7 miliardi) e per capitalizzare le “banche ponte” (1,8 miliardi) e la società veicolo per la gestione delle attività deteriorate (140 milioni). La liquidità necessaria per far fronte al complessivo intervento del Fondo di Risoluzione è stata anticipata da primari gruppi bancari italiani con un finanziamento a tassi di mercato e con scadenza massima a 18 mesi. Il finanziamento verrà in gran parte (circa 2,3 miliardi) rimborsato già nei prossimi giorni, grazie ai contributi ordinari e straordinari versati dalle banche italiane al Fondo di Risoluzione. Per la parte residua, il finanziamento verrà restituito mediante le risorse ricavate dal realizzo delle partecipazioni detenute dal Fondo. Nell’ipotesi, presumibilmente remota, che tali risorse siano insufficienti a restituire il finanziamento, il Fondo di Risoluzione potrà richiedere ulteriori contributi alle banche ai sensi del D.L. n. 183 del 2015; solo in ultima, del tutto improbabile, istanza, si potrà attingere a una controgaranzia rilasciata a condizioni di mercato dalla Cassa Depositi e Prestiti.

4. Il risanamento di banche in crisi può essere finanziato con tre diverse modalità: fondi pubblici, risorse interne – di azionisti e creditori – della banca, risorse provenienti da altre banche.

Il primo canale rafforza il legame tra le sorti delle banche e quelle dello Stato chiamato a “salvarle”. Esso può essere giustificato nei casi in cui la crisi assume natura sistemica. Come ho ricordato, negli anni successivi all’esplosione della crisi finanziaria e della crisi dei debiti sovrani tale canale è stato ampiamente utilizzato in più paesi europei, generando numerose riserve e polemiche. Esso ha talora creato un circolo vizioso tra banche e settore pubblico, distorcendo la concorrenza e facendo ricadere sui cittadini i costi delle crisi. Se noto ex ante, un tale intervento

può indurre nelle banche l'aspettativa di “non fallire” e dar vita a gestioni bancarie poco prudenti, disincentivando il necessario vaglio da parte di azionisti e creditori.

Per questi motivi la risposta regolamentare alla crisi finanziaria ha modificato la disciplina di gestione dei dissesti bancari. I nuovi principi, elaborati a livello internazionale, sono stati poi trasfusi nella normativa europea con la direttiva BRRD, che rappresenta – nella zona dell'euro – l'impianto normativo che guida l'azione del Meccanismo Unico di Risoluzione, secondo pilastro dell'Unione Bancaria. In prospettiva, tali innovazioni normative andranno rivisitate alla luce dei loro effetti. L'intervento pubblico, distorsivo ex ante, può svolgere un utile ruolo di stabilizzazione se ben utilizzato in presenza di crisi sistemiche e di incapacità del mercato di preservare, autonomamente, l'ordinato funzionamento del settore finanziario.

Nell'evitare di addossare i costi delle crisi ai contribuenti, le nuove norme europee li fanno ricadere in primo luogo sugli azionisti e sui creditori della banca (il cosiddetto *bail-in*). È questo il secondo dei tre canali sopra menzionati. Come segnalato dalla letteratura economica e dall'esperienza passata, anche questa scelta non è priva di rischi e incertezze. A fronte dei benefici che ho ricordato, il *bail-in* può acuire – anziché mitigare – i rischi di instabilità sistemica provocati dalla crisi di singole banche. Esso può minare la fiducia, che costituisce l'essenza dell'attività bancaria; comportare un mero trasferimento dei costi della crisi dalla più vasta platea dei contribuenti a una categoria di soggetti non meno meritevoli di tutela – piccoli risparmiatori, pensionati – che in via diretta o indiretta hanno investito in passività delle banche.

Ciò è soprattutto vero nell'attuale fase di transizione dal vecchio al nuovo regime, in cui la portata innovativa del nuovo sistema di gestione delle crisi non è stata recepita in tutta la sua interezza. Proprio per tale motivo, la Banca d'Italia ha agito lungo tre direttrici affinché gli effetti del nuovo sistema fossero da un lato circoscritti e dall'altro ben compresi.

In primo luogo, nell'ambito dei negoziati sulla direttiva BRRD (in cui, come di consueto, abbiamo assistito il Governo italiano), la Banca d'Italia ha avanzato con insistenza due richieste, entrambe non accolte nella versione finale della Direttiva:

- i) un approccio alternativo al *bail-in*, in base al quale si sarebbero potute imporre perdite ai creditori solo in presenza di apposite clausole contrattuali di subordinazione. Questa soluzione avrebbe consentito di coinvolgere esclusivamente le passività emesse dopo l'entrata in vigore della nuova legislazione e contrattualmente qualificate come assoggettabili a riduzione; essa avrebbe favorito una maggiore consapevolezza degli investitori circa le caratteristiche e i rischi dei prodotti finanziari sottoscritti e limitato le ricadute in termini di instabilità;
- ii) rinviare l'applicazione del *bail-in* al 2018, così da consentire la sostituzione delle obbligazioni ordinarie in circolazione con altre emesse dopo l'entrata in vigore del nuovo quadro di gestione delle crisi e, dunque, collocate e sottoscritte avendo presenti i nuovi scenari di rischio.

In secondo luogo, la Banca d'Italia ha evidenziato per tempo le novità della disciplina europea e il cambio radicale che questa avrebbe comportato. Dallo scorso anno ha richiamato le banche ad assicurare il massimo impegno per rafforzare la tutela dei risparmiatori in relazione al nuovo quadro normativo in materia di gestione delle crisi bancarie e a osservare con scrupolo gli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza

applicabili nell'attività di collocamento di prodotti finanziari che possono essere sacrificati in caso di risoluzione. In più occasioni la Banca d'Italia ha pubblicamente sollecitato interventi normativi che vietassero il collocamento degli strumenti più rischiosi presso i piccoli risparmiatori, limitandolo a operatori specializzati.

Infine, la Banca d'Italia si è direttamente impegnata in un'intensa attività di sensibilizzazione sul potenziale impatto delle nuove regole in materia di risoluzione sui detentori di obbligazioni bancarie. Sul sito web dell'Istituto è stato pubblicato un documento che illustra le novità del nuovo sistema di gestione delle crisi e i possibili effetti per gli investitori; recentemente è stato organizzato un incontro con le Associazioni dei consumatori, cui sono state illustrati gli aspetti principali della disciplina.

La terza possibile fonte di finanziamento delle crisi bancarie è lo stesso sistema bancario. Vi sono due strumenti a disposizione: il Fondo di Risoluzione, che può essere chiamato a intervenire in circostanze e per finalità circoscritte; i fondi di garanzia dei depositanti, che – oltre a tenere indenni da perdite i depositanti in caso di risoluzione o liquidazione della banca – possono e, aggiungo, dovrebbero avere un ruolo determinante nel prevenire le crisi.

In Italia la funzione preventiva dei fondi di garanzia dei depositanti è stata la linea portante della soluzione delle crisi bancarie dall'approvazione della legge bancaria, nel 1936, a oggi. L'intervento preventivo condotto con queste modalità ha consentito la continuità aziendale, protetto il risparmio, tutelato le funzioni essenziali delle banche; esso ha realizzato, in sintesi, i medesimi obiettivi che sono ora alla base della normativa europea. Lo ha fatto senza che i risparmiatori italiani perdessero una lira o un euro in relazione a crisi, anche gravi, di singoli intermediari.

Come ho già detto, questa modalità di intervento era stata attentamente considerata e definita nei dettagli dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) per gestire il dissesto delle quattro banche poi oggetto di risoluzione. La sua attuazione non è stata però possibile in quanto l'intervento del FITD è stato considerato dagli uffici della Commissione Europea come un aiuto di Stato, assimilando l'utilizzo del Fondo a quello di risorse pubbliche.

Come ho osservato, non condividiamo questo assunto. In Italia i sistemi di garanzia sono soggetti privati; i loro interventi alternativi al rimborso dei depositanti sono deliberati autonomamente e finanziati con risorse anch'esse private. L'assunto è inoltre in contrasto con la direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi, che prevede e disciplina questi interventi. Assimilarli ad aiuti di Stato significa, di fatto, impedire che essi possano essere effettuati, come è invece previsto dalla normativa europea vigente e come è auspicabile in un'ottica di complessivo coordinamento tra le disposizioni sulla concorrenza e quelle sulla gestione delle crisi.

La Banca d'Italia, insieme al Governo, è impegnata a far valere queste ragioni. È necessario disporre di strumenti per gestire le crisi bancarie in maniera ordinata, anche al di fuori di procedure di risoluzione, come è nella nostra storia. Se la posizione della Commissione Europea sul ruolo del FITD dovesse essere confermata, sarà necessario ricercare altre strade.

5. Gli interventi di risoluzione realizzati nello scorso mese di novembre hanno comportato perdite integrali per i titolari di obbligazioni subordinate emesse prima dell'attuazione della disciplina europea. La Banca d'Italia

guarda con attenzione alla forme di tutela di cui si sta dibattendo in questi giorni.

Per il futuro va ribadito, ancora una volta, che le banche dovranno assicurare il massimo impegno per rafforzare la tutela dei risparmiatori in relazione alle nuove norme per la gestione delle crisi bancarie, come sollecitato sin dal 2014. Gli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza applicabili ai servizi di investimento e alle offerte al pubblico di sottoscrizione e di vendita dovranno essere applicati, come sottolineato recentemente dalla Consob, in modo da non collocare gli strumenti più rischiosi presso clienti non in grado di comprenderne l'effettivo rischio. Va presa in seria considerazione la possibilità di vietare il collocamento delle passività più rischiose presso la clientela al dettaglio.