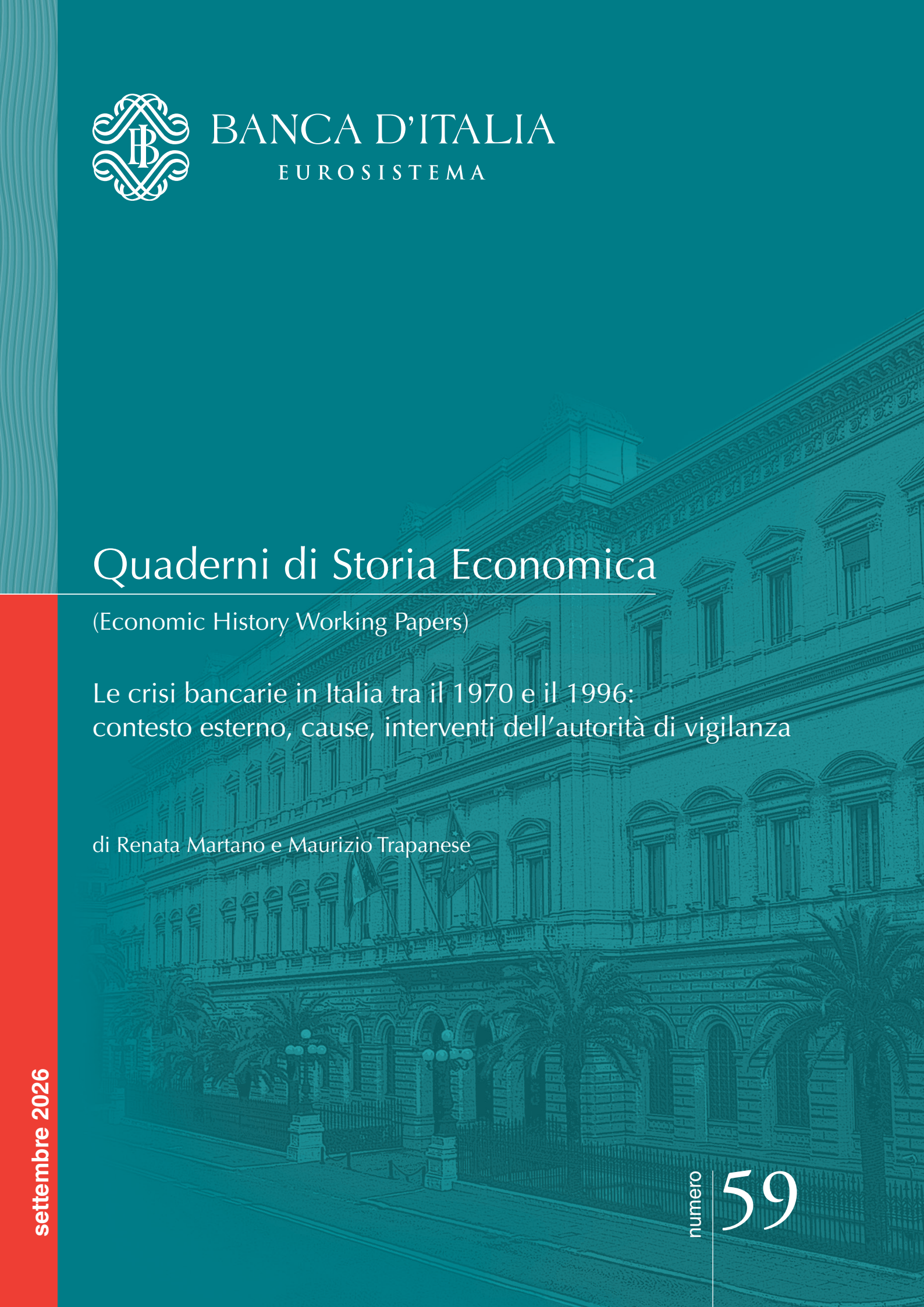
BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Quaderni di Storia Economica

(Economic History Working Papers)

Le crisi bancarie in Italia tra il 1970 e il 1996: contesto esterno, cause, interventi dell'autorità di vigilanza

di Renata Martano e Maurizio Trapanese



settembre 2026

numero 59

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Quaderni di Storia Economica

(Economic History Working Papers)

Le crisi bancarie in Italia tra il 1970 e il 1996: contesto esterno, cause, interventi dell'autorità di vigilanza

di Renata Martano e Maurizio Trapanese

Numero 59 – settembre 2026

La serie Quaderni di Storia Economica intende promuovere la circolazione di studi storici, in versione preliminare, sui temi della crescita, della finanza, della moneta, delle istituzioni, prodotti da studiosi interni o presentati da relatori esterni in seminari organizzati dalla Banca d'Italia, al fine di suscitare commenti critici e suggerimenti. Essa sostituisce i precedenti Quaderni dell'Ufficio Ricerche storiche. Le opinioni espresse nei lavori sono attribuibili agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell'Istituto.

Comitato editoriale: Federico Barbiellini Amidei (*Coordinatore*), Andrea Brandolini, Paolo Sestito, Roberto Torrini, Alberto Baffigi, Matteo Gomellini, Mara Squicciarini, Stefano Ugolini

Segreteria editoriale: Eleonora Costantino

ISSN 2281-6097 (online)

Grafica a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

Le crisi bancarie in Italia tra il 1970 e il 1996: contesto esterno, cause, interventi dell'autorità di vigilanza

di Renata Martano[*] e Maurizio Trapanese[**]

Sintesi

La finalità del lavoro è quella di individuare i caratteri peculiari delle crisi bancarie verificatesi in Italia tra il 1970 e il 1996. L'analisi ha riguardato le banche sottoposte ad amministrazione straordinaria o a liquidazione coatta amministrativa. Ove possibile, sono state esaminate anche banche oggetto di concentrazione o di ristrutturazione. Negli anni considerati le crisi di banche in amministrazione straordinaria hanno avuto ricadute contenute sul resto del sistema bancario italiano. Questo impatto aumenterebbe una volta considerate anche le situazioni di crisi non dichiarate ufficialmente. Fino agli anni Ottanta è prevalso il ricorso alle amministrazioni straordinarie; successivamente, le diverse condizioni dei mercati hanno determinato un maggior ricorso alle liquidazioni coatte. Il lavoro sottolinea che in Italia i costi delle crisi a carico della fiscalità generale sono risultati contenuti nel confronto internazionale.

Abstract

The objective of this paper is to identify the distinctive features of banking crises that occurred in Italy between 1970 and 1996. The analysis has involved banks under extraordinary administration or compulsory administrative liquidation. Where possible, the analysis includes banks involved in consolidation or restructuring operations. During the period considered, the crises of banks under extraordinary administration had limited systemic repercussions. This impact would increase once the non-officially declared crises would be considered. Until the 1980s, there was a predominance of extraordinary administrations; subsequently, the different conditions in the markets led to greater use of compulsory administrative liquidations. The study highlights that in Italy the costs of the crises borne by general taxation were limited in an international comparison.

Classificazione JEL: G01; G21; G28; H12

Parole chiave: Crisi finanziarie; Banche; Regolamentazione finanziaria; Gestione e risoluzione delle crisi

[*] Banca d'Italia. Dipartimento Economia e Statistica. Servizio Struttura Economica. Divisione Storia Economica. E-mail: renata.martano@bancaditalia.it.

[**] Banca d'Italia. Dipartimento Economia e Statistica. Servizio Stabilità Finanziaria. E-mail: maurizio.trapanese@bancaditalia.it.

Indice

1. Introduzione 5
2. Crisi bancarie e regolamentazione in Italia 7
   2.1 Le crisi bancarie degli anni Trenta e la legge bancaria del 1936-38 7
   2.2 Il ruolo della Banca d'Italia 10
3. Gli strumenti di gestione delle crisi nell'ordinamento bancario italiano 1970-96 12
   3.1 L'amministrazione straordinaria 12
   3.2 La liquidazione coatta amministrativa 15
   3.3 Altri interventi: concentrazioni aziendali e cessioni 18
4. Le crisi bancarie in Italia nel secondo dopoguerra 20
   4.1 Una lunga fase di stabilità (1945-1969) 20
   4.2 I caratteri peculiari degli anni 1970-1996 21
5. Le crisi bancarie nel periodo 1970-1996: contesto esterno e cause 23
   5.1 Le crisi bancarie degli anni Settanta 23
   5.2 Le vicende bancarie degli anni Ottanta 26
   5.3 Gli anni 1990-96 e la crisi delle banche meridionali 29
6. Numerosità e incidenza delle crisi oggetto di provvedimenti di rigore 1970-96 32
   6.1 La numerosità delle crisi accertate 33
   6.2 L'incidenza delle amministrazioni straordinarie sul sistema nel suo complesso 36
7. Le amministrazioni straordinarie 38
   7.1 I presupposti dei provvedimenti 38
   7.2 Le banche in crisi per categorie giuridiche 39
   7.3 La distribuzione territoriale delle banche in amministrazione straordinaria 40
   7.4 Gli esiti delle amministrazioni straordinarie 41
8. Le liquidazioni coatte amministrative 45
   8.1 I presupposti dei provvedimenti 45
   8.2 Le categorie giuridiche 48
   8.3 La distribuzione territoriale 49
9. Le fusioni e incorporazioni 50
   9.1 I presupposti 50
   9.2 Le categorie giuridiche 53
   9.3 La distribuzione territoriale 54
   9.4 Le fusioni e incorporazioni come risoluzione di crisi 54
10. Il costo delle crisi 55
   10.1 Gli interventi ai sensi del DM 27.09.1974 55
   10.2 Il ruolo del Fondo interbancario di tutela dei depositi 57
   10.3 Gli interventi del FITD 61
11. Conclusioni 62

Bibliografia 64

ANNEX. Tavole e grafici 69

1. Introduzione[1]

Questo lavoro esamina le modalità di gestione e di risoluzione delle crisi bancarie che si sono verificate in Italia negli anni compresi tra il 1970 e il 1996. La finalità è quella di individuare i caratteri peculiari delle crisi bancarie nel periodo di riferimento, anche rispetto a precedenti fasi della storia economica del nostro Paese.

Ai fini di questa ricerca è stata ricostruita una base informativa dettagliata sulle situazioni di crisi che si sono verificate negli anni considerati. Sono stati considerati innanzitutto i casi di crisi che hanno dato luogo all'applicazione dei cosiddetti provvedimenti di rigore (amministrazione straordinaria, liquidazione coatta amministrativa). Sono state individuate come procedure avviate tra il 1970 e il 1996 177 amministrazioni straordinarie e 79 liquidazioni coatte amministrative. Per queste crisi abbiamo analizzato il contesto esterno e le cause, i criteri che hanno guidato l'azione dell'autorità di vigilanza nella scelta degli strumenti ritenuti più adatti per gestire le diverse situazioni, la numerosità e l'impatto delle crisi sul resto del sistema bancario, il costo degli interventi effettuati.

Ove possibile, si è fatto ricorso a un concetto di crisi dell'impresa bancaria più ampio, estendendo l'analisi alle banche che sono state oggetto di operazioni di concentrazione o di acquisizione del controllo da parte di altre banche più solide ed efficienti, nella misura in cui è stato possibile individuare in queste operazioni uno strumento per gestire situazioni di crisi non dichiarate ufficialmente. In questo ambito, i dati a nostra disposizione hanno consentito di definire 43 operazioni che hanno rappresentato uno sbocco a una situazione di crisi, su un totale di 465 operazioni esaminate.

La scelta di avviare questa indagine a partire dagli anni Settanta si spiega con la circostanza che proprio agli inizi di questo decennio si determina una svolta importante nella storia bancaria del nostro Paese. In questi anni si interrompe la lunga fase di stabilità che aveva caratterizzato il sistema bancario italiano a partire dal secondo dopoguerra, in cui i casi di crisi erano stati rari e avevano riguardato in larga misura banche di dimensioni contenute, e comincia una fase di maggiore fragilità. Questa nuova fase ha comportato l'emergere di situazioni di dissesto riguardanti anche banche di dimensioni rilevanti, che si configurano come il portato di cause endogene alle singole banche, in alcuni casi anche in connessione con fenomeni di criminalità economica.

Negli anni Ottanta cominciano a manifestarsi forme di instabilità di tipo nuovo, che coinvolgono sia l'attività bancaria internazionale sia quella interna. Alle cause di crisi di origine interna alle banche si accompagnano gli effetti della deregolamentazione, della liberalizzazione delle attività bancarie e finanziarie, del forte ritmo di diffusione dell'innovazione finanziaria. Sono fattori questi che hanno contribuito al progressivo venir meno delle segmentazioni tra mercati e tra tipologie di intermediari che avevano caratterizzato l'operatività bancaria nei decenni precedenti. Si tratta di aspetti che hanno contribuito a una ridefinizione degli stessi obiettivi e strumenti di controllo a disposizione delle autorità di vigilanza; infatti, in quel decennio si è avviato il passaggio da una vigilanza 'strutturale', che

[1] Desideriamo ringraziare, oltre a un anonimo referee, Francesco Asso, Federico Barbiellini Amidei, Emilia Bonaccorsi di Patti, Alessio De Vincenzo, Marco Giornetti, Matteo Gomellini, Marcello Messori, Andrea Pilati, Valerio Vacca per le osservazioni e i commenti su precedenti versioni del lavoro. Rimaniamo responsabili degli eventuali errori presenti nel testo. Le opinioni espresse non impegnano l'Istituto di appartenenza.

incideva sulle scelte gestionali degli intermediari e sulla struttura dei mercati, a una vigilanza 'prudenziale', che aveva l'obiettivo di una maggiore connessione tra gli strumenti di controllo e l'effettivo grado di rischio assunto dagli intermediari.

L'analisi è stata condotta fino alla metà degli anni Novanta, in cui il fenomeno più rilevante ha riguardato la crisi delle banche meridionali, che ha coinvolto sia i grandi istituti pubblici sia le piccole banche private. In questi casi, le condizioni di mancato rispetto dei criteri di sana e corretta gestione bancaria sono state aggravate da fattori di natura reale (congiuntura economica particolarmente sfavorevole nelle regioni meridionali del Paese) e di natura finanziaria (più accentuati livelli concorrenziali nell'industria bancaria, che ha aggravato gli effetti dei ritardi accumulati dalle banche meridionali). La ricerca si arresta prima dell'avvio delle operazioni di ristrutturazione e di consolidamento bancario della seconda metà degli anni Novanta, realizzate non solo in vista del processo di integrazione europea, ma anche come risposta alla crisi che aveva coinvolto alcune grandi banche operanti prevalentemente nel Meridione.

Per quel che riguarda gli strumenti utilizzati dalle autorità, occorre sottolineare che l'individuazione di criteri e orientamenti di carattere generale partendo dalle decisioni adottate nei confronti dei singoli casi di crisi presenta non poche difficoltà. Infatti, gli strumenti di gestione delle crisi per loro natura non hanno una valenza generale, essendo strumenti che l'ordinamento prevede per la gestione della singola situazione di dissesto, che presenta specificità che sono difficilmente generalizzabili sull'intero insieme di banche in crisi e per l'intero periodo esaminato. In questo contesto, l'enucleazione di criteri generali che possano aver guidato le decisioni e i comportamenti delle autorità presenta un grado di incertezza che non può essere eliminato del tutto.

Per raccogliere i dati utilizzati, si è fatto ricorso a fonti edite e a materiale di archivio. Nella bibliografia sono indicate le prime, mentre per le fonti archivistiche è stato utilizzato l'Archivio storico della Banca d'Italia (Asbi), che conserva tutti i documenti di interesse storico prodotti e ricevuti dall'Istituto fin dalla sua fondazione. In particolare, sono state consultate le carte dei Governatori Carli, Baffi e Ciampi, e le relazioni che la funzione di Vigilanza redigeva illustrando il lavoro svolto in ciascun anno di attività.

Per ogni episodio di crisi che ha dato origine all'emanazione di un provvedimento di rigore sono state raccolte informazioni sui seguenti aspetti: i) la data del decreto del Ministro del Tesoro di avvio della procedura; ii) la provincia della sede legale della banca; iii) i presupposti di legge che hanno determinato l'adozione del provvedimento; iv) l'esito della procedura. La dimensione della banca coinvolta è stata approssimata sulla base delle informazioni disponibili sulla raccolta bancaria ad essa facente capo. Le categorie giuridiche di appartenenza delle banche sono quelle previste dalla legge bancaria del 1936-38.

Per quanto riguarda gli esiti, nel caso dell'amministrazione straordinaria, sono stati considerati i seguenti: liquidazione coatta amministrativa; restituzione alla gestione ordinaria; fusione/incorporazione con altra banca; rilevazione del pacchetto di controllo societario da parte di altre banche intervenienti. Per le liquidazioni coatte amministrative sono state considerate due tipologie di esito: la cessione delle attività e passività; la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria. Nel caso delle casse rurali e artigiane, si è tenuto conto anche dei casi di crisi che hanno comportato l'intervento del Fondo Centrale di Garanzia o dell'Istituto centrale della categoria.

*****

Il lavoro si articola secondo le seguenti linee. Innanzitutto, si analizza in una prospettiva storica e alla luce della letteratura economica il rapporto tra crisi bancarie e regolamentazione nel nostro Paese, con una particolare attenzione alle crisi bancarie degli anni Trenta del secolo scorso, alla legge bancaria del 1936-38 e al ruolo riconosciuto alla Banca d'Italia (*paragrafo 2*). Sono poi esaminati gli istituti e gli strumenti per la gestione delle crisi bancarie che erano in vigore nell'ordinamento bancario italiano negli anni oggetto della ricerca (*paragrafo 3*). La finalità è quella di mettere in evidenza le differenze tra la normativa per la gestione delle crisi bancarie vigente nei decenni presi in esame e quella in vigore oggi, in cui le regole e l'architettura istituzionale di vigilanza sono state cambiate in profondità a livello globale ed europeo, a seguito della crisi del 2007-08.

Nel *paragrafo 4* viene effettuato un confronto tra le crisi bancarie che si sono verificate in Italia nel periodo 1945-69 e le crisi registrate negli anni 1970-96 al fine di individuare i tratti distintivi di ciascun periodo e accertare eventuali ricadute sistemiche delle crisi stesse. Dal momento che le fasi economiche e le vicende bancarie che si sono succedute tra il 1970 e il 1996 sono state contraddistinte da andamenti diversi, ci è parso opportuno esaminare il contesto esterno e le cause delle crisi separatamente per gli anni Settanta, per gli anni Ottanta e per gli anni 1990-96 (*paragrafo 5*).

Il lavoro ricostruisce in dettaglio la numerosità degli episodi di crisi e fornisce una valutazione della loro effettiva portata e della loro ricaduta sul resto del sistema (*paragrafo 6*). Per le banche che sono state sottoposte ad amministrazione straordinaria o a liquidazione coatta amministrativa si esaminano i presupposti dei provvedimenti, le categorie giuridiche, la distribuzione territoriale e gli esiti delle procedure (*paragrafi 7 e 8*). Sono state anche analizzate le situazioni delle banche che, essendo in difficoltà e manifestando limitate prospettive di risanamento in via autonoma, sono state incorporate o fuse con altre banche, senza che sia stata formalizzata una procedura di rigore (*paragrafo 9*).

Infine, si esamina il tema del costo delle crisi bancarie che hanno dato luogo all'adozione di un provvedimento di rigore, distinguendo tra i costi che sono stati posti a carico del bilancio dello Stato, attraverso il sistema delle anticipazioni speciali a tasso agevolato definito dal Decreto del Ministro del Tesoro del 29 settembre 1974, e i costi che sono stati sostenuti dal sistema bancario a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta con l'avvio dell'operatività del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (*paragrafo 10*). Seguono nel *paragrafo 11* le conclusioni del lavoro.

2. Crisi bancarie e regolamentazione in Italia

2.1 Le crisi bancarie degli anni Trenta e la legge bancaria del 1936-38

La normativa per la gestione delle crisi bancarie vigente nei decenni presi in esame in questo lavoro è quella contenuta nella legge bancaria del 1936-38.[2] Questa legge concludeva il

[2] Con l'espressione 'legge bancaria del 1936-38' si fa riferimento al R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, contenente 'Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia', convertito con rilevanti modificazioni con la legge 7 marzo 1938 n. 141. Per un esame del profilo storico della legislazione bancaria italiana a partire dalla legge bancaria del 1926, si vedano: Molteni e Pellegrino (2021), e Costi (1994, e 2012).

riassetto del sistema bancario e finanziario italiano, che si era reso necessario a seguito del dissesto delle grandi banche miste nei primi anni Trenta.[3]

Le crisi bancarie degli anni Trenta avevano coinvolto un ampio numero di paesi (Grecia, Bulgaria, Cecoslovacchia, Stati Uniti, Finlandia, Turchia, Svizzera, Germania, Romania, Belgio). In ognuno di essi erano stati realizzati significativi interventi legislativi di riordinamento del settore creditizio e finanziario, al fine di porre rimedio alle cause delle crisi ed evitare il ripersi di eventi simili nel futuro. Questi interventi legislativi costituivano in gran parte una risposta a fenomeni di crisi che si erano manifestati con modalità simili nei diversi paesi, come la crisi dei rapporti tra banche e imprese e tra intermediari e mercati, ma contenevano anche elementi specifici, legati alle caratteristiche morfologiche e operative dei singoli sistemi bancari e ai contesti istituzionali dei diversi paesi.[4]

Se il discorso si allarga in una prospettiva storica non può non riconoscersi che in Italia il legame di causa ed effetto tra crisi e legislazione bancaria è stato più visibile che non altrove (Costi, 2012, Conti et al., 2014; Conti et al., 2016). Nel nostro Paese gli interventi legislativi e regolamentari più importanti, che hanno scandito la formazione dell'ordinamento bancario italiano, sono stati in un rapporto diretto con i dissesti bancari di più ampie dimensioni.

Il nesso crisi-legislazione bancaria può farsi risalire alla riforma degli istituti di emissione negli anni Novanta dell'Ottocento: la costituzione della Banca d'Italia fece seguito alla crisi del credito mobiliare e allo scandalo che travolse la Banca Romana. A seguito del salvataggio della Società Bancaria Italiana nel corso della crisi del 1905-07 e della costituzione del Consorzio Sovvenzioni Valori Industriali (1914), gli istituti di emissione, soprattutto la Banca d'Italia, predisposero maggiori e più affinati strumenti per la salvaguardia della solidità dei singoli istituti di credito e del sistema nel suo complesso. La crisi del rapporto banca-industria produsse nel primo dopoguerra con la caduta della Banca Italiana di Sconto e il salvataggio del Banco di Roma la prima legislazione organica in materia di vigilanza bancaria, la legge del 1926, e l'unificazione della funzione di emissione in capo alla Banca d'Italia.

Negli anni Trenta, a seguito della crisi finanziaria che travolse le grandi banche miste, si ebbe la riforma bancaria e industriale degli anni 1936-38 imperniata sulla costituzione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) e sul rafforzamento del ruolo e delle funzioni della Banca d'Italia. È interessante notare che alcuni studiosi dei rapporti tra economia e diritto considerano il decreto del 1866 che introdusse il corso forzoso come la manifestazione della

[3] Sulla crisi degli anni Trenta e sulla formazione e promulgazione della legge del 1936-38 si vedano i saggi contenuti in Guarino e Toniolo (1993). In particolare, il contributo di Guarino (1993) si concentra sui profili giuridici, mentre quello di Toniolo (1993) mette in rilievo i profili economici. Per un inquadramento storico più ampio, si veda anche Toniolo (2022).

[4] Barbiellini Amidei e Giordano (2014) forniscono un confronto storico tra la risposta regolamentare alle crisi bancarie nazionali in Italia e negli Stati Uniti, per quanto riguarda i legami tra banche, industria e mercati finanziari. Questi autori mettono in rilievo che la separazione nei servizi bancari commerciali e di investimento negli Stati Uniti è risultata diversa dalla barriera eretta tra banche e industria in Italia. Ciò è dovuto anche ai diversi ruoli delle banche nei due paesi. Le negoziazioni in titoli da parte delle banche commerciali erano state considerate una delle principali cause del crollo del mercato azionario statunitense; gli intricati rapporti di proprietà e di credito tra le banche miste e le imprese industriali erano stati un fattore chiave nella crisi italiana, dove il mercato finanziario era meno sviluppato. L'impegno diretto e indiretto delle banche commerciali nelle attività mobiliari era stato pertanto vietato dalla legge negli Stati Uniti; in Italia erano state di fatto vietate le partecipazioni azionarie e di debito nelle imprese industriali da parte delle banche.

prima legge bancaria italiana, in quanto connessa ai salvataggi operati dalla Banca Nazionale del Regno.[5]

Con la legge bancaria del 1936-38 per la prima volta nell'ordinamento bancario italiano veniva riservata alla crisi dell'impresa bancaria una disciplina speciale, diversa da quella di diritto comune prevista per la generalità delle altre imprese, diretta a minimizzare i costi sociali ed economici derivanti dal fallimento di una banca.[6] Infatti, la gestione delle crisi bancarie verificatesi alla fine dell'Ottocento e nei primi decenni del Novecento era avvenuta essenzialmente sulla base del diritto comune (privato e fallimentare) per il rifinanziamento da parte degli istituti di emissione, per i processi di concentrazione e per quanto concerne l'eliminazione dal mercato delle banche insolventi. Secondo Costi (1994), neppure la legge bancaria del 1926 aveva introdotto una disciplina speciale per la crisi dell'impresa bancaria.

Le motivazioni che giustificavano questa disciplina speciale erano state individuate dalla letteratura economica che sin dagli anni Trenta del secolo scorso si era occupata del nesso banche-crisi finanziarie. Esse facevano riferimento al ruolo peculiare che le banche svolgono nell'ambito dei moderni sistemi finanziari e agli effetti che una crisi bancaria può determinare non solo sulla stabilità finanziaria ma anche sul sistema economico. [7]

La cosiddetta specificità dell'impresa bancaria rispetto alla generalità delle altre imprese era collegata ad alcuni aspetti chiave su cui si reggono il sistema finanziario e quello economico: la circolazione della moneta e l'accumulazione del capitale. In questo ambito, avevano assunto rilevanza: i) il rapporto fiduciario che lega una banca ai propri depositanti, che può causare una perdita di fiducia anche in situazioni solo potenzialmente negative; ii) la possibile diffusione del panico e la corsa al ritiro dei depositi, che possono funzionare come acceleratore della crisi stessa; iii) i fattori di trasmissione della crisi di una singola banca al resto del sistema finanziario e all'economia reale.

La legge bancaria del 1936-38 ha costituito la struttura portante dell'ordinamento bancario italiano per oltre un cinquantennio. Essa è stata integrata da alcuni provvedimenti legislativi intervenuti a partire dal 1985 per recepire le prime direttive europee di coordinamento in materia bancaria, ed è stata in larga misura confermata dal Testo Unico Bancario (TUB), emanato con decreto legislativo n. 385 del 1993, che ha apportato alcuni adattamenti e modifiche, che si sono resi necessari per tener conto dell'evoluzione dei mercati e dell'operatività bancaria.

Si tratta di una legislazione bancaria molto diversa da quella in vigore oggi. Le regole e l'architettura istituzionale in materia di vigilanza bancaria e di gestione delle crisi sono state

---

[5] Sulle crisi bancarie dell'Ottocento e dei primi cinque decenni del Novecento, si vedano: Luzzatto (1968); Armento et al. (1987); Albareto e Trapanese (1999), Conti et al. (2014).

[6] A questo riguardo, si ricorda che l'Italia era uno dei pochi paesi che riservava alla gestione delle crisi bancarie una disciplina ad hoc, a differenza di molti altri paesi che adattarono le procedure concorsuali ordinarie pensate per le imprese industriali.

[7] Per la letteratura coeva agli anni della presente ricerca sulla specificità bancaria nel contesto economico e istituzionale italiano, si vedano: i contributi presenti in Cesarini e Onado (1979); Onado (1982); Martinengo e Padoan (1985); Belli et al. (1987). Per un'analisi della dottrina economica in materia, si vedano: Ciocca (1982); Vicarelli (1983); Ciocca (1983). Per un'analisi dell'evoluzione della regolamentazione bancaria italiana a partire dalla fine del secolo decimonono si veda De Bonis e Trapanese (2023).

cambiate in profondità nelle principali giurisdizioni a livello internazionale a seguito della crisi finanziaria globale del 2007-08.

Nell'Unione europea (UE), anche per effetto della crisi del debito sovrano nei paesi dell'area dell'euro del 2010-12, è stato realizzato un forte processo di armonizzazione regolamentare, che ha portato alla definizione di un *single rule book*, costituito da norme e standard uniformi, a cui sono assoggettate tutte le imprese bancarie operanti nell'UE. Parallelamente, i processi decisionali in campo bancario e finanziario sono stati modificati in maniera sostanziale: sono state create nuove autorità sovranazionali che esercitano i propri poteri in via esclusiva, laddove i poteri delle autorità nazionali sono stati rimodulati e inseriti in meccanismi europei di condivisione delle informazioni e delle decisioni più rilevanti.[8] In particolare, la vigilanza sulle banche di maggiori dimensioni è stata accentrata presso la Banca Centrale Europea (BCE), che partecipa anche all'esercizio dei poteri di vigilanza esercitati dalle autorità nazionali sulle altre banche di dimensioni minori nell'ambito di un framework condiviso.

Per quanto concerne la gestione delle crisi, le banche di maggiori dimensioni sono state assoggettate a meccanismi basati su strumenti di risoluzione armonizzati, basati su standard internazionali stabiliti dal *Financial Stability Board*, che tendono a preservare l'esercizio delle funzioni chiave dell'attività bancaria e a minimizzare le conseguenze di una crisi sul sistema bancario e finanziario nel suo complesso. Nell'UE è stato inoltre creato un nuovo meccanismo istituzionale imperniato su una autorità unica, il *Single Resolution Board*, che esercita in via esclusiva i propri poteri, e sono previste procedure di condivisione di informazioni e di formazione delle decisioni a cui partecipano anche le autorità nazionali di risoluzione.

2.2 Il ruolo della Banca d'Italia

La legge bancaria del 1936-38 assegnava un ruolo di direzione e di coordinamento generale nella gestione delle crisi bancarie alla Banca d'Italia, in quanto titolare della funzione di vigilanza.[9] A partire dal 1947 la Banca d'Italia è formalmente investita dell'esercizio della funzione di vigilanza e può avvalersi degli strumenti di controllo introdotti dalla legge bancaria del 1936-38. A orientare l'organo di vigilanza verso una politica di salvaguardia della stabilità del sistema era lo stesso dettato della legge bancaria, che era stata definita proprio a seguito delle crisi bancarie degli anni Venti e Trenta e il cui elemento fondante era rappresentato dalla separazione tra attività bancaria e attività industriale.[10]

Tra gli strumenti a disposizione dell'autorità di vigilanza per la gestione delle crisi bancarie, la legge bancaria del 1936-38 operava una distinzione tra gli strumenti di controllo preventivo, che consentivano un intervento della Banca d'Italia prima del verificarsi di una situazione di

[8] Sulla architettura istituzionale europea in materia di vigilanza bancaria e gestione delle crisi si vedano in particolare i seguenti contributi: Pisani-Ferri et al. (2012); Goyal et al. (2013); Pagano (2016); Philippon and Salord (2017).

[9] Il ruolo che la legge bancaria attribuiva alla Banca d'Italia è analizzato in Toniolo (2022), che lo inserisce in un quadro più ampio, che riguarda l'evoluzione della Banca d'Italia da istituto di emissione di fine Ottocento a una moderna banca centrale. Per un inquadramento giuridico del ruolo della Banca d'Italia rimangono importanti i seguenti contributi: Merusi (1972); Mezzacapo (1975); D'Onofrio (1980). Per gli aspetti economici si rimanda a Ciocca (1983), che analizza il ruolo della Banca d'Italia e delle altre principali banche centrali nazionali in un orizzonte temporale di svariati decenni.

[10] Per queste considerazioni si veda Albareto e Trapanese (1999).

crisi (cosiddetti strumenti ex ante), e gli strumenti di controllo successivo, che erano attivati nel caso di crisi conclamata (cosiddetti strumenti ex post).

Gli strumenti ex ante non esaurivano la loro finalità nella prevenzione della crisi della singola istituzione creditizia, ma rivestivano caratteri più generali, in quanto si ponevano come obiettivi propri anche il conseguimento della stabilità e la realizzazione di maggiori condizioni di efficienza del sistema bancario nel suo complesso.[11] Gli strumenti ex ante incidevano sia sulla struttura del mercato bancario, attraverso il controllo e il monitoraggio delle condizioni di accesso, sia sul grado di rischio che può essere assunto dalla singola banca, mediante la definizione di regole sulle operazioni che possono essere effettuate. I controlli definiti ex post, invece, presupponevano la manifestazione della crisi, per cui essi si applicavano per necessità a banche singolarmente considerate; di conseguenza, risultava difficile attribuire a questi strumenti una valenza di carattere generale (Desario, 1987).

L'insieme degli strumenti applicabili previsto nella legge bancaria era articolato secondo criteri di progressività, che dipendevano dalla gravità e dalla pervasività dei sintomi della crisi della banca. In primo luogo, erano previsti istituti con ambiti di applicazione limitati, come per esempio il divieto di effettuare nuove operazioni o l'ordine di chiusura di alcune filiali. In secondo luogo, si potevano utilizzare istituti con una valenza e una portata più ampia, che investivano la generalità dell'operatività di una banca, come l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa. Si trattava dei due classici istituti di gestione delle crisi previsti dall'ordinamento bancario italiano, che insieme formavano i cosiddetti provvedimenti di rigore.

La valutazione condotta dalla Banca d'Italia circa i caratteri transitori ovvero definitivi della situazione di patologia discriminava tra l'applicazione dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta amministrativa. Nel caso di crisi giudicate come reversibili, la compromissione degli equilibri economici, finanziari e patrimoniali [12]era presente solo in potenza: in questi casi l'amministrazione straordinaria poteva prefigurare il ritorno in bonis della banca. Nel caso di una crisi considerata irreversibile, il deterioramento delle condizioni reddituali e patrimoniali della banca era giunto a un punto di non ritorno; in questi casi la liquidazione coatta amministrativa era lo strumento per governare l'uscita della banca dal mercato.

La legge bancaria del 1936-38 individuava una situazione di crisi dell'impresa bancaria quando erano compromessi gli equilibri finanziari, economici e patrimoniali. A questo proposito, si osserva che la valutazione che della crisi veniva fatta dall'autorità di vigilanza era molto ampia. Infatti, le manifestazioni di crisi che facevano scattare i provvedimenti di rigore non erano solo quelle attuali, ma anche quelle potenziali e prospettiche: anche una situazione irregolare e non soddisfacente sul piano dell'organizzazione e dei controlli interni

[11] Il presente lavoro si concentra sugli strumenti ex post intesi come un tassello di una più ampia funzione di vigilanza. L'evoluzione degli strumenti ex ante può essere ricostruita per il periodo considerato con le stesse fonti archivistiche e bibliografiche qui utilizzate. In particolare, per gli anni che vanno dal governatorato Baffi a quello Ciampi si possono consultare anche i seguenti riferimenti bibliografici: Costi (2012); Monti e Onado (1989); Onado (1982).

[12] Tuttavia, le due procedure si pongono solo formalmente in rapporto di alternatività; solitamente, infatti, essi hanno dato luogo a una sequenza, dal momento che la liquidazione coatta è stata considerata come uno dei possibili esiti, quello più sfavorevole, dell'amministrazione straordinaria (Dini, 1983).

poteva essere oggetto di intervento, proprio allo scopo di evitare una degenerazione irreversibile degli assetti tecnici. La decisione di avviare la procedura assumeva spesso carattere preventivo, ai fini della tutela delle ragioni dei depositanti e del mantenimento della fiducia dei risparmiatori nella solvibilità del sistema bancario nel suo complesso.

A metà degli anni Settanta, la disciplina delle crisi bancarie si è arricchita di un nuovo strumento di intervento, definito sulla base delle norme contenute nel Decreto Ministeriale del 27 settembre 1974 (cosiddetto "Decreto Sindona"). Si trattava di anticipazioni a tasso agevolato concesse dalla Banca d'Italia a favore delle banche che intervenivano nella procedura di liquidazione assumendo le attività e le passività delle banche liquidate, a ristoro delle eventuali perdite conseguenti all'operazione. Dalla metà degli anni Ottanta sono cominciati gli interventi di varia natura (ricapitalizzazione, concessione di garanzie, etc.) operati dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) e disciplinati successivamente nel TUB del 1993. La principale differenza tra questi due strumenti era rinvenibile nel modello sottostante per la ripartizione ultima dei costi degli interventi: mentre il primo faceva ricadere gli oneri conseguenti ai dissesti bancari sulla fiscalità generale, il secondo ne riversava il peso sul sistema bancario.[13]

Nei decenni presi in considerazione in questa ricerca un altro strumento a cui la Banca d'Italia ha spesso fatto ricorso per risolvere situazioni di crisi è stato rappresentato dalle operazioni di concentrazione. Si tratta di soluzioni percorribili allorquando la crisi, pur annullando i valori patrimoniali della banca, non ne ha intaccato l'avviamento che è insito nella struttura aziendale, nella sua organizzazione, nella sua collocazione di mercato, nella qualità del suo management. Rientrano in queste soluzioni le fusioni, le cessioni di attività e passività, i passaggi di pacchetti azionari, le ricapitalizzazioni (Desario, 1987).

3. Gli strumenti di gestione delle crisi nell'ordinamento bancario italiano 1970-96

In questo paragrafo sono esaminati i principali aspetti degli istituti e degli strumenti per la gestione delle crisi bancarie che erano in vigore nell'ordinamento bancario italiano negli anni 1970-1996. La finalità è quella di aiutare il lettore a comprendere il contesto in cui si sono mossi le autorità e i soggetti bancari nel periodo considerato, includendo nell'analisi gli aspetti giuridici e regolamentari.

3.1 L'amministrazione straordinaria

L'amministrazione straordinaria è stata introdotta nell'ordinamento bancario italiano dalla legge bancaria del 1936-38. Essa non era prevista dalla legge bancaria del 1926, che pure aveva introdotto strumenti e istituti di vigilanza e previsto la revoca dell'autorizzazione bancaria in caso di violazioni della legge medesima considerate di eccezionale gravità. Le origini di questa disciplina della crisi dell'impresa bancaria vanno rintracciate nelle norme

[13] Secondo Carli (1987), i sistemi di gestione delle crisi bancarie potevano essere ricondotti a due categorie estreme: la soluzione basata sul principio assicurativo ovvero quella basata sull'intervento dell'operatore pubblico. Le due soluzioni potevano essere combinate, cioè vi poteva essere un intervento conforme al principio assicurativo, in cui le banche si costituivano in un'organizzazione che alimentavano con il pagamento di premi e che interveniva in determinate circostanze. In ogni caso, l'intervento da parte dell'autorità doveva essere sempre possibile al di là del sistema assicurativo, per garantire che sui depositanti non si scaricassero i costi dei dissesti bancari.

dettate per le Casse di Risparmio già alla fine dell'Ottocento e accolte dal Testo Unico sulle casse di risparmio del 1929. Tali norme prevedevano la possibilità di sostituire autoritativamente gli organi amministrativi in caso di irregolarità; in caso di perdite di particolare rilievo era prevista la liquidazione coatta amministrativa.[14]

L'innovazione introdotta dalla legge bancaria è rappresentata dall'estensione a tutte le imprese bancarie sia dell'amministrazione straordinaria sia della liquidazione coatta; in tal modo la legge non attribuiva importanza alle caratteristiche giuridiche o alla specializzazione operativa delle banche.[15] Il TUB del 1993 ha sostanzialmente riproposto questa impostazione e i suoi principali istituti e procedure.

L'amministrazione straordinaria viene disposta con decreto del Ministro del Tesoro, su proposta della Banca d'Italia. Essa comporta lo scioglimento degli organi amministrativi e di controllo della banca, e può essere richiesta anche dagli organi amministrativi o dall'assemblea straordinaria.[16] L'istituto trova applicazione nei confronti di banche che si sono venute a trovare in una situazione di difficoltà di carattere reversibile, tali da far ritenere possibile all'autorità di vigilanza il risanamento della banca. I presupposti oggettivi fanno riferimento a gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero a gravi violazioni delle norme legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività della banca, o alla previsione di gravi perdite patrimoniali.[17]

Con l'amministrazione straordinaria sono inseriti al vertice della banca nuovi organi, i commissari straordinari e il comitato di sorveglianza, la cui nomina è di competenza della Banca d'Italia [18] I commissari esercitano le funzioni e i poteri dei disciolti organi amministrativi. Essi provvedono ad accertare la situazione aziendale, a rimuovere le irregolarità e a promuovere le soluzioni utili nell'interesse dei depositanti, assumendo la

---

[14] Da un esame delle leggi che regolavano altri importanti settori bancari, si evince che l'amministrazione straordinaria era prevista per le casse rurali, per gli istituti di credito agrario e per l'Istituto mobiliare italiano già negli anni antecedenti all'emanazione della legge bancaria del 1936-38 (Costi, 1994).

[15] In realtà, la legge bancaria limitava l'applicazione dell'amministrazione straordinaria alle aziende di credito, ma già nel 1940 l'istituto veniva esteso agli istituti di credito di cui all'art. 41, per i quali esso era previsto dai rispettivi statuti. Successivamente diversi interventi legislativi nel secondo dopoguerra ne hanno successivamente esteso l'applicazione a tutti gli istituti di credito.

[16] La dottrina giuridica ha sottolineato l'ampia discrezionalità della quale godevano le autorità creditizie nell'attivare questo istituto, in relazione alla difficoltà di predeterminare in maniera oggettiva i presupposti in base ai quali l'amministrazione straordinaria poteva essere disposta. Tuttavia, una volta che le autorità avevano accertato la sussistenza dei presupposti indicati dalla legge, le stesse non potevano fare a meno di procedere allo scioglimento degli organi. Per queste considerazioni, si veda Costi (1994).

[17] Non ogni violazione, anche se grave, delle norme legislative, amministrative o statutarie può giustificare lo scioglimento degli organi sociali di una banca. Per esempio, l'inosservanza delle norme fiscali, ovvero la violazione di norme che disciplinano i rapporti con i soci o con i terzi hanno una limitata rilevanza in questo contesto. Occorre che le violazioni siano riferite a norme che incidono sull'attività della banca in quanto tale. Questa differenziazione non può essere applicata in caso di inosservanza (grave) delle norme emanate dall'organo di vigilanza, essendo le stesse per definizione finalizzate a tutelare gli interessi tipici dell'attività bancaria.

[18] La legge bancaria, così come il TUB del 1993, prevedeva la nomina di un commissario provvisorio dopo l'adozione del decreto di scioglimento e in attesa dell'insediamento dei nuovi organi. Era pure previsto che la sostituzione degli amministratori potesse avvenire sia pure in via provvisoria prescindendo dal decreto ministeriale da parte della sola Banca d'Italia, che nominava un gestore provvisorio. In questi casi, gli organi amministrativi non erano sciolti ma solo sospese le funzioni e gli stessi poteri degli organi assembleari rimanevano inalterati.

qualità di pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni. Insieme al comitato di sorveglianza, i commissari hanno in carico l'intera gestione della banca: verificano in primo luogo la possibilità del risanamento in via autonoma; si adoperano per accrescere le risorse patrimoniali e definire il nuovo assetto organizzativo e gestionale della banca. In alternativa, sotto la supervisione della Banca d'Italia, essi effettuano la valutazione di ipotesi diverse di soluzione della crisi, quali per esempio l'aggregazione con altre banche o, nel caso estremo, la liquidazione coatta.

In linea di principio, i poteri dell'assemblea dei soci non sono attribuiti ai commissari straordinari. Tuttavia, spetta ai commissari, sulla base dell'autorizzazione della Banca d'Italia e sentito il comitato di sorveglianza, l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dei precedenti organi amministrativi e di controllo. Inoltre, il bilancio dell'esercizio in corso all'inizio della procedura viene protratto fino alla chiusura della stessa. Redatto dagli organi della procedura, tale bilancio deve essere approvato dall'autorità di vigilanza, non dall'assemblea, entro quattro mesi dalla chiusura dell'amministrazione straordinaria.[19]

Queste disposizioni sottolineano come l'intera procedura si svolga sotto lo stretto controllo e la direzione dell'organo di vigilanza. I commissari straordinari hanno il potere di convocare le assemblee e gli altri organi le cui funzioni sono sospese per effetto del provvedimento di amministrazione straordinaria. Infatti, le deliberazioni dell'assemblea sono comunque necessarie per assumere alcune decisioni, come quelle relative alle modificazioni del capitale sociale o delle modifiche statutarie.

La durata dell'amministrazione straordinaria è di un anno dalla data di emanazione del decreto ministeriale, salvo che lo stesso decreto non preveda un termine più breve o che la Banca d'Italia non ne autorizzi la chiusura anticipata. In casi eccezionali, la procedura può essere prorogata per un ulteriore periodo, che non può essere superiore ai sei mesi. Si può affermare che la durata della procedura è rimessa in larga misura alla discrezionalità delle autorità creditizie, e che le limitazioni a questa discrezionalità sono fissate dalla legge solo con riferimento alla durata inziale e alla proroga.

Il commissariamento non incide sui rapporti esterni della banca, in particolare sui rapporti con i creditori e con i depositanti. Una rilevante eccezione a questa regola è costituita dall'istituto della sospensione dei pagamenti. Questa sospensione è attivabile solo qualora ricorrano circostanze eccezionali e al fine di tutelare la condizione di parità tra i creditori.[20] Questo provvedimento deve essere adottato dai commissari straordinari e necessita, per la sua eccezionalità, dell'autorizzazione della Banca d'Italia, sentito il comitato di sorveglianza. Esso non può essere disposto per un periodo complessivamente superiore a tre mesi. La sospensione non implica di per sé lo stato di insolvenza e la sottoposizione della banca alla liquidazione coatta.

---

[19] Se il bilancio relativo all'ultimo esercizio che si è chiuso prima dell'inizio della procedura non è stato ancora approvato al momento dell'apertura del procedimento, i commissari non possono convocare l'assemblea dei soci per la sua approvazione. Essi devono provvedere al deposito presso il tribunale, in sostituzione del bilancio, di una relazione sulla situazione patrimoniale ed economica, insieme a un rapporto del comitato di sorveglianza. Si esclude comunque ogni distribuzione di utili. Sul punto, si veda Costi (1994).

[20] Ci si riferisce a una situazione nella quale, in assenza di una sospensione generalizzata, potrebbe determinarsi una corsa agli sportelli in grado di provocare non solo un minore soddisfacimento dei creditori a causa di un minor realizzo dell'attivo, ma anche una discriminazione fra i creditori stessi.

Il TUB del 1993 - nel dare rilevanza regolamentare sotto il profilo della vigilanza prudenziale alla figura del gruppo bancario - ha dettato una disciplina della crisi del gruppo, con la finalità di intervenire secondo le regole dettate per la crisi della banca anche nelle situazioni in cui la crisi delle componenti non bancarie del gruppo è in grado di incidere sulla banca stessa.[21] In altre parole, la capogruppo può essere sottoposta ad amministrazione straordinaria per vicende non direttamente ad essa collegate, ma che attengono alle sue controllate e siano in grado di compromettere la stabilità dell'intero gruppo. [22]

La disciplina dell'amministrazione straordinaria della capogruppo di un gruppo bancario si distingue da quella applicata alle singole banche soprattutto per gli ampi poteri attribuiti ai commissari straordinari sulle società controllate, questo al fine di assicurare maggiore efficacia all'attività di direzione e di coordinamento. L'amministrazione straordinaria di una capogruppo dura un anno, salvo che il decreto preveda durate inferiori, e può essere prorogata per un altro anno.

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, l'amministrazione straordinaria costituisce anche il presupposto per l'intervento del FITD, che ha lo scopo di assicurare ulteriore protezione ai depositi della clientela presso le banche consorziate. A questo fine, il FITD interviene con azioni di sostegno nei confronti delle banche consorziate assoggettate alla procedura di amministrazione straordinaria quando sussistano prospettive di risanamento.

Tali interventi possono assumere la forma di finanziamenti o garanzie, ovvero possono assumere la forma di partecipazione al capitale della banca commissariata. In questo caso, la detenzione della partecipazione da parte del FITD dovrà essere limitata al tempo occorrente per procedere al suo smobilizzo nel rispetto del criterio di economicità. Le operazioni di finanziamento, di rilascio di garanzie o di ricapitalizzazione operate direttamente dal FITD possono essere effettuate solo se ritenute maggiormente convenienti rispetto all'ipotesi di rimborso dei depositi nell'ambito della liquidazione coatta amministrativa.

3.2 La liquidazione coatta amministrativa

L'istituto della liquidazione coatta amministrativa è una misura di rigore più incisiva dell'amministrazione straordinaria. Se lo scopo di quest'ultima è quello di accertare la possibile reversibilità della crisi, la liquidazione coatta amministrativa è una vera e propria presa d'atto della impossibilità per l'impresa bancaria di continuare ad operare.

La liquidazione coatta amministrativa, come anche l'amministrazione straordinaria, non era

---

[21] Le attività esercitate dalle società controllate sono fonti di rischio che - tramite il rapporto di controllo - possono trasmettersi all'impresa bancaria, con conseguenze negative sulla stabilità e ancor prima sulla sana e prudente gestione. Inoltre, dal momento che alla capogruppo fanno capo poteri di direzione e di coordinamento sulle altre componenti del gruppo, la crisi della capogruppo o il mancato adempimento delle sue funzioni possono avere conseguenze negative per la gestione delle controllate bancarie e di quelle non bancarie. In relazione a ciò, l'ordinamento bancario non avrebbe potuto non dettare una disciplina speciale per la crisi di un gruppo bancario (Costi, 1994).

[22] Nei confronti della capogruppo di un gruppo bancario, l'amministrazione straordinaria può essere disposta in tutti i casi previsti per le banche e quando risultino sue gravi inadempienze nell'esercizio delle attività di direzione e coordinamento e quando una delle società del gruppo bancario sia stata sottoposta alla procedura del fallimento, dell'amministrazione controllata, del concordato preventivo, della liquidazione coatta amministrativa, dell'amministrazione straordinaria, ovvero ad altra analoga procedura prevista da leggi speciali, e quando possa essere alterato in modo grave l'equilibrio finanziario e gestionale del gruppo stesso.

contemplata dalla legge bancaria del 1926 che prevedeva soltanto la revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito.[23] Essa venne invece compiutamente disciplinata nella legge bancaria del 1936-38[24] che dedicava alla gestione delle crisi bancarie una organica trattazione, che è stata confermata, nei suoi principi e nei suoi istituti, dal TUB del 1993.[25]

Si tratta di una procedura concorsuale speciale che si svolge sotto la direzione e il controllo della Banca d'Italia; essa può essere disposta, anche dopo un periodo di amministrazione straordinaria, quando sussistano irregolarità dell'amministrazione o violazioni delle norme statutarie, legislative e amministrative di "eccezionale gravità"; perdite patrimoniali di altrettanto grave entità o quando sia stato dichiarato, da parte del Tribunale, lo stato di insolvenza della banca.[26]

Secondo il dettato della legge bancaria del 1936-38, il decreto che sottopone una banca a liquidazione coatta amministrativa viene emanato dal Ministro del Tesoro, su proposta della Banca d'Italia, e comporta la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la cessazione delle funzioni di tutti gli organi societari. Vengono sospesi i pagamenti delle passività e la restituzione di beni di terzi, e gli organi non possono più disporre dei beni dell'azienda nei confronti dei creditori. Questi ultimi non possono promuovere nessuna azione nei confronti della banca. Con riferimento ai rapporti con la clientela vengono sciolti i conti correnti, i contratti di apertura di credito e le anticipazioni bancarie.

Alla Banca d'Italia spetta il compito di nominare gli organi della liquidazione: uno o più commissari liquidatori[27] e un comitato di sorveglianza. Le istanze quindi che gestiscono la procedura sono sostanzialmente tre: la Banca d'Italia, i commissari, il comitato di

---

[23] I pareri sul motivo per cui la legge bancaria del 1926 non contempla la liquidazione coatta amministrativa sono diversi. Ad esempio, De Vecchis (1988) lo fa risalire all'"impostazione ancora eminentemente privatistica della tutela che la legislazione intendeva allora assicurare all'attività bancaria". Diversamente Guarino e Toniolo (1993) ricordano come in un progetto di legge bancaria del 1923, mai andato in porto, fossero previste e disciplinate, in maniera "sia pure sintetica", la revoca dell'autorizzazione, la nomina dei commissari e la messa in liquidazione dell'azienda di credito. Questi provvedimenti dovevano avvenire su proposta di un Comitato di sorveglianza composto dai direttori generali dei tre istituti di emissione, ma presieduto dal direttore generale della Banca d'Italia. L'opposizione dell'ABI proprio su questi punti (insieme al fatto che la Banca d'Italia non disponeva ancora dell'autorità necessaria per concretizzare il progetto) fu, secondo gli autori, uno dei motivi dell'accantonamento della bozza del 1923 e della redazione di un testo molto meno articolato nel Regio decreto 6 novembre 1926, n. 1830, dove, all'art.19, veniva prevista solo la revoca dell'autorizzazione all'esercizio su "giudizio insindacabile del ministro". Da parte sua Costi (2012) osserva che la legge del 1926 prevedeva la revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito a una banca ma, non ritenendo necessaria la sua messa in liquidazione e quindi non permettendo alla clientela di poter recuperare almeno in parte quanto depositato "tutelava il risparmio ancora da raccogliere, ma non quello già raccolto".

[24] R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375, Titolo VII, artt. da 57 a 86-*bis*.

[25] Artt. 80 e ss. del TUB.

[26] Lo stato d'insolvenza può essere richiesto sia dai creditori sia dall'autorità di vigilanza. Se l'azienda è già in liquidazione coatta amministrativa viene dichiarato su ricorso dei commissari liquidatori o su istanza del pubblico ministero, dopo aver sentito i cessati rappresentanti legali della banca e aver acquisito il parere della Banca d'Italia (art.82 del TUB).

[27] Nel periodo esaminato, la nomina di più di un commissario sembra essere stata una pratica estremamente rara, la circostanza ricorre soltanto una ventina di volte sull'intero campione di banche esaminato. Non si registra una correlazione tra il numero di commissari nominati e le categorie di banche o la loro dimensione (Bollettino di Vigilanza, vari anni).

sorveglianza. Ciascun organo ha con compiti ben definiti.[28] La Banca d'Italia svolge l'attività di direzione e controllo sull'intera procedura: autorizza la ripartizione dell'attivo, eventuali azioni legali contro gli amministratori della società, la presentazione del concordato; può emanare direttive per lo svolgimento della procedura, assumendo una funzione "di direzione effettiva della liquidazione, sia pure realizzata attraverso i commissari che operano come 'fiduciari' dell'organo di vigilanza" (Costi, 2012).

La procedura si articola sostanzialmente in tre fasi, la prima delle quali è l'accertamento e la redazione dello stato passivo e dell'elenco dei creditori ammessi con le somme loro riconosciute. Si procede poi alla realizzazione dell'attivo, che avviene in linea di massima con ampia discrezionalità dei commissari, salvo alcune operazioni – quali, per esempio, la cessione delle attività e passività della banca in liquidazione a un altro ente creditizio già operante[29] o la cessione di rami d'azienda – che necessitano dell'approvazione della Banca d'Italia. Infine, avviene il riparto finale di ciò che viene realizzato tra gli aventi diritto. I commissari liquidatori presentano il bilancio della liquidazione con il conto della gestione e il riparto finale e restituiscono i beni e/o gli strumenti finanziari sui quali ci sia un diritto reale.

La chiusura della liquidazione può avvenire con l'estinzione della banca, oppure con l'esecuzione del concordato di liquidazione. Quest'ultimo può essere proposto dagli organi della procedura al tribunale dove la banca ha sede legale. La proposta di concordato deve essere autorizzata dalla Banca d'Italia e indicare in dettaglio le condizioni e i tempi di realizzazione. [30] La revoca dell'esercizio del credito non decade con l'accettazione del concordato, ma esso rappresenta uno sbocco diverso e alternativo alla prosecuzione della liquidazione. Anche quando il concordato venga ammesso e omologato, l'attività degli organi

---

[28] I commissari liquidatori sono l'organo attivo della procedura. Agiscono come pubblici ufficiali e hanno la rappresentanza legale della banca, provvedono all'amministrazione del patrimonio e alla gestione dell'azienda durante la liquidazione. Essi ricevono in consegna il patrimonio e acquisiscono le scritture contabili e la situazione dei conti e formano l'inventario. Godono di autonomia per tutti gli atti di ordinaria amministrazione, mentre devono essere autorizzati dalla Banca d'Italia per eventuali atti straordinari. Annualmente presentano una relazione alla Banca d'Italia sulla situazione contabile e patrimoniale e sull'andamento della procedura. Il comitato di sorveglianza è un organo consultivo. Esso dà il suo parere sugli atti di straordinaria amministrazione, redige un rapporto semestrale alla Banca d'Italia sulla situazione patrimoniale e sull'andamento della procedura, fornisce un parere con carattere vincolante su alcune transazioni nella fase di realizzazione dell'attivo.

[29] La cessione delle attività e passività dell'azienda in liquidazione ad un altro ente creditizio già operante è uno strumento giuridico spesso utilizzato per risolvere i problemi aperti dalla liquidazione coatta di un ente creditizio. Anche se non è previsto nella disciplina propria della liquidazione coatta, esso era indicato - dall'art. 54 della legge bancaria - come rimedio per «agevolare la liquidazione» degli enti a cui è stata revocata l'autorizzazione all'esercizio del credito (De Vecchis, 1988). Il TUB del 1993 invece dedica alla "Cessione di rapporti giuridici" l'art.58 senza fare alcun accenno all'applicazione dello stesso nel caso di aziende in liquidazione. La convenienza per la banca subentrante, che si accolla le perdite dell'istituto in liquidazione, è rappresentata dalla possibilità di acquisire il valore di avviamento, l'organizzazione aziendale, la rete di sportelli, i rapporti di clientela con i depositanti. A questi viene garantita la continuità dei servizi bancari. La banca che accetta la cessione si trova in genere in una situazione in cui c'è una differenza di segno negativo tra attività e passività. Nel corso del tempo il "ripianamento" di questa differenza è stato gestito in maniera differente. Inizialmente alla banca subentrante era concessa l'espansione in piazze fino ad allora non coperte; in seguito il Decreto Ministeriale del 27 settembre 1974 consentiva alla Banca d'Italia di concedere alla banca subentrante anticipazioni a tasso agevolato, "il cui ammontare, reinvestito a tassi di mercato, da[va] luogo a un differenziale tale da riassorbire la perdita incorsa per effetto dell'acquisizione" (Dini, 1983).

[30] Art. 93 del TUB, che riprende l'art. 83 della legge bancaria.

della liquidazione continua; essi sovrintendono alla esecuzione del concordato fino alla conclusione, quando cessano le loro funzioni. Alla fine del concordato l'azienda potrà anche continuare a operare ma con un diverso oggetto sociale.

In riferimento alle crisi del gruppo bancario, il TUB del 1993 ha stabilito di applicare la disciplina della liquidazione coatta amministrativa prevista per le banche anche alle componenti non bancarie del gruppo, la cui crisi possa avere ripercussioni sull'impresa bancaria.[31]

3.3 Altri interventi: concentrazioni aziendali e cessioni

Per concentrazione aziendale si intende quel processo che, attraverso fusioni, incorporazioni, o cessione di rami di attività, contrae il numero di aziende operanti nel territorio. Dal punto di vista normativo, la fusione è un'operazione straordinaria disciplinata dal Codice civile (artt. 2501-2505-quater c.c.). Il codice riconosce due tipi di fusione, quella "*propria*" in cui due o più società si estinguono per formarne una nuova, e l'incorporazione attraverso la quale una società incorpora un'altra. In questo caso la società incorporata si estingue, mentre la società incorporante continua a esistere, ampliando il proprio patrimonio e la propria struttura e assorbendo interamente il patrimonio, i diritti e i doveri dell'incorporata. La norma vieta l'operazione di fusione alle società in liquidazione quando sia già iniziata la distribuzione dell'attivo. Questa operazione può essere effettuata tra società dello stesso gruppo oppure tra realtà indipendenti, ed è spesso utilizzata per semplificare la gestione aziendale, ottimizzare i costi e rafforzare la posizione di mercato dell'impresa risultante.

Nella storia bancaria italiana la prima ondata di concentrazioni si ha a partire dalla metà degli anni Venti del secolo scorso. Il fenomeno, motivato sostanzialmente dall'esigenza di realizzare economie di scala, riduce tra la primavera del 1927 e quella del 1934 il numero delle banche del 43 per cento, da 1.683 a 963, mentre quello delle casse di risparmio e dei monti di pietà di prima categoria si riduce del 28 per cento, da 173 a 125 (Polsi, 2000). In alcuni casi la legislazione prevedeva provvedimenti di fusione obbligatori, come tra le casse di risparmio e i monti di credito su pegno che avessero una dimensione inferiore a una soglia stabilita.

Per quanto riguarda la disciplina bancaria, la legge del 1936-38 contemplava operazioni di concentrazione bancaria (articoli 47 e seguenti). In particolare, venivano disciplinate fusioni e incorporazioni prevedendo iter differenziati per diverse categorie bancarie e limitazioni nelle fusioni tra banche di diverso "rango". Ad esempio, gli enti creditizi pubblici (istituti di credito di diritto pubblico, casse di risparmio e monti di pegno) potevano incorporare qualunque società bancaria (aziende di credito ordinario e banche popolari) ma non le casse rurali; queste ultime non potevano a loro volta essere incorporate dalle banche popolari.

La semplificazione della categorizzazione delle banche operata con il TUB del 1993 ha semplificato anche la disciplina sulle fusioni e incorporazioni: sono state eliminate le norme che regolavano la fusione tra le varie categorie di aziende e tutte le fusioni sono state ricondotte

[31] Diversamente però da quanto stabilito per l'amministrazione straordinaria, la società capogruppo può essere posta in liquidazione coatta amministrativa soltanto per vicende che la vedano direttamente coinvolta e non a causa della liquidazione e/o il fallimento di una sua controllata. La procedura liquidatoria sarà identica a quella prevista per le singole banche sia nei suoi organi che nel suo svolgimento. Nel caso in cui la crisi coinvolga invece una società del gruppo, può essere applicata la disciplina prevista per le banche solo se contemporaneamente la capogruppo è in liquidazione coatta. In questo caso la società controllata potrà a sua volta essere posta in liquidazione, purché ne sia stata giudizialmente stabilito lo stato di insolvenza.

al modello delle fusioni societarie, quando non vengano derogate dalla disciplina di settore. Il TUB del 1993 prevede alcune norme generali applicabili a tutte le fusioni e alcune norme speciali per le banche popolari e per quelle di credito cooperativo (articoli 31, 36 e 57).

Qualsiasi trasformazione o fusione è comunque condizionata dall'autorizzazione della Banca d'Italia che deve valutare non le esigenze economiche del mercato, ma la compatibilità tra la fusione e la sana e prudente gestione delle banche coinvolte.

Per tutto il periodo esaminato nel presente lavoro, il fenomeno della concentrazione bancaria per fusione (o incorporazione) avviene in quantità variabili ma sempre piuttosto consistenti.[32] Le motivazioni di queste operazioni restano per tutti gli anni Settanta sostanzialmente di due ordini: quello di "conferire una migliore struttura al sistema bancario, mediante la creazione di organismi aventi adeguata potenzialità ed economicità di esercizio, ovvero quello di risolvere situazioni aziendali anomale".[33] Nello stesso periodo si evidenzia la tendenza a incoraggiare le fusioni e le concentrazioni tra banche della medesima categoria, la cosiddetta fusione "omogenea".

Negli anni Ottanta, anche in vista dell'unificazione del mercato bancario europeo, gli sforzi per realizzare concentrazioni bancarie si moltiplicano, con lo scopo di dare maggior stabilità ed efficienza alle banche e la fusione diviene sempre meno uno strumento di risoluzione di possibili crisi bancarie e sempre più uno strumento di razionalizzazione del sistema.

La relazione annuale sull'attività dei Servizi di Vigilanza sul 1988, ad esempio, rileva che il "settore delle concentrazioni pone in luce la tendenza del sistema bancario a porre in essere operazioni sempre più legate a motivazioni di carattere strategico, in contrapposizione alle finalità di riassorbimento di crisi aziendali fin qui prevalenti. Si ha modo di ritenere che le concentrazioni legate a finalità dimensionali e di gruppo siano destinate a rivestire un ruolo sempre maggiore in vista dell'approssimarsi della realizzazione del mercato unico comunitario".[34]

Con la legge n. 218 del 1990, la cosiddetta legge Amato, il quadro si semplifica: gli enti creditizi pubblici, le casse di credito agrario e i monti di credito su pegno di seconda categoria che non raccolgono risparmio tra il pubblico possono procedere a operazioni di "trasformazioni ovvero fusioni" con altri enti creditizi di qualsiasi natura, purché il risultato di tali operazioni siano società per azioni operanti nel settore del credito. Lo stesso provvedimento, inoltre, prevedendo incentivi fiscali per le aziende coinvolte in concentrazioni bancarie, è motivo di ulteriore impulso alle operazioni di questo tipo (Desario, 1995).

Allo stesso scopo sono stati utilizzati altri tipi di strumenti, in particolare i trasferimenti aziendali. L'art. 58 del TUB del 1993 disciplina la cessione a banche di "rami d'azienda, di beni e rapporti giuridici individuabili in blocco" e affida alla Banca d'Italia il compito di emanare istruzioni di vigilanza per le relative operazioni; quelle di "maggior rilevanza" richiedono la sua autorizzazione. Questa norma non si discosta da quanto previsto nella legge

[32] Per una disamina dell'andamento del fenomeno si veda *infra*, paragrafo 9.

[33] Relazione sull'attività svolta dal Servizio Vigilanza sulle Aziende di Credito nel 1974 - Servizio Credito Ordinario in Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'Amministrazione Centrale (AC), n.123, doc.6. Dello stesso tenore anche le altre Relazioni del decennio.

[34] Relazione sull'attività svolta dal Servizio Vigilanza sulle Aziende di Credito nel 1988, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.129, doc.1.

del 1936-38 che prevedeva l'autorizzazione della Banca d'Italia per ogni trasferimento aziendale.

Va però ricordato che durante il periodo di vigenza della legge bancaria del 1936-38, specialmente fino a metà degli anni Ottanta, il mercato bancario era caratterizzato da una quasi totale chiusura dei nuovi accessi al settore e anche l'espansione territoriale delle aziende era fortemente compressa. Quindi accettare un trasferimento aziendale costituiva uno dei pochi mezzi possibili per lo sviluppo territoriale delle aziende che potevano operare su piazze altrimenti precluse. L'autorizzazione della Banca d'Italia, in questo panorama, era un modo per gestire la struttura del mercato bancario. Attualmente invece, la vigilanza della Banca d'Italia su queste operazioni – come del resto avviene anche per le fusioni - è limitata ad accertare che esse non siano in contrasto con la sana e prudente gestione della banca acquirente.

4. Le crisi bancarie in Italia nel secondo dopoguerra

In questo paragrafo viene effettuato un confronto tra le crisi bancarie che si sono verificate in Italia nel periodo 1970-1996 e le crisi bancarie registrate tra il 1945 e il 1969. L'obiettivo è quello di cercare di individuare i tratti distintivi di ciascun periodo e di accertare se e in quale momento le crisi bancarie hanno avuto ricadute tali da coinvolgere interessi più ampi di quelli rappresentati dalla singola banca in dissesto e costituire quindi un rischio per la stabilità del sistema bancario nel suo complesso.

4.1 Una lunga fase di stabilità (1945-1969)

Negli anni che vanno dal secondo dopoguerra fino alla fine degli anni Sessanta il sistema bancario italiano ha conosciuto una lunga fase di stabilità. Per caratterizzare questo periodo si è parlato di 'pax bancaria', in quanto i singoli episodi di crisi non hanno prodotto conseguenze importanti e di ordine sistemico (Manghetti, 1983). Questo periodo interviene dopo la stagione delle grandi crisi bancarie, che avevano caratterizzato gli anni precedenti alla riforma bancaria del 1936-38, e precede gli anni oggetto della presente ricerca, in cui i fenomeni di crisi assumono in alcuni casi una rilevanza significativa.

Tuttavia, anche tra il 1945 e il 1969 il sistema bancario italiano ha conosciuto episodi di crisi. Nella generalità dei casi, si è trattato di crisi di banche di piccole e medie dimensioni, che neanche se considerate unitariamente possono essere equiparate a una delle grandi crisi verificatesi successivamente. Queste crisi si caratterizzavano per avere per lo più cause interne alle banche, rappresentando l'esito di carenze, errori, irregolarità o comportamenti fraudolenti nella gestione bancaria. La stessa costanza del quadro legislativo, rimasto sostanzialmente inalterato per l'intero periodo, è una conferma indiretta della scarsa rilevanza di questi episodi.

Un'ulteriore conferma della scarsa rilevanza sistemica di queste crisi può essere tratta dalle modalità di gestione delle crisi bancarie adottate in questo periodo. A partire dagli anni Cinquanta e fino al 1974, quando ci fu l'intervento sulla Banca Privata Italiana, si è assistito a un processo di riduzione dei costi delle crisi posti a carico del bilancio dello Stato. Lo Stato non è intervenuto sistematicamente e i costi delle crisi non sono stati addossati alla collettività. Questo perché durante gli anni del governatorato Menichella e per buona parte di quello Carli è stato possibile non solo ridurre la rilevanza delle singole crisi, ma anche ricondurre in ambito privatistico le modalità di risoluzione dei casi di dissesto che si verificano (Albareto e Trapanese, 1999).

Questa lunga fase di stabilità può essere considerata il risultato di una serie di elementi. Innanzitutto, questi anni sono stati il primo periodo in cui la politica bancaria è stata esercitata nell'ambito dell'assetto istituzionale sancito dalla legge bancaria del 1936-38, secondo il quale il principale obiettivo a cui era ispirato l'esercizio della politica bancaria e della vigilanza era la tutela della stabilità del sistema creditizio. In questo contesto, l'obiettivo della stabilità era diventato nettamente prevalente, consentendo all'organo di vigilanza di rafforzare gli strumenti di intervento ex ante predisposti dal legislatore del 1936-38 e di svolgere una sempre più incisiva azione di controllo, attraverso il rafforzamento del proprio ruolo di banca centrale e l'affinamento delle tecniche di intervento basate sulla moral suasion.

Inoltre, in questi decenni, anche come portato dell'impianto normativo della legge bancaria, il sistema bancario è stato caratterizzato da una modesta articolazione in termini di mercati, intermediari e strumenti e da una limitata apertura alla concorrenza. La struttura proprietaria delle banche non era suscettibile di cambiamenti, anche a causa della matrice pubblica di gran parte del sistema, e l'intermediazione finanziaria era affidata pressoché interamente alle banche, che in forme più o meno articolate (per esempio, la cosiddetta doppia intermediazione) si incaricavano di trasferire il risparmio dalle famiglie alle imprese e alla pubblica amministrazione. Il risultato è stato che l'organo di vigilanza ha finito per orientare l'evoluzione e la configurazione della struttura del sistema bancario, con effetti non sempre positivi sulle condizioni di efficienza e di competitività.

4.2 I caratteri peculiari degli anni 1970-1996

Gli anni Settanta hanno avviato in Italia, analogamente a quanto avveniva nei principali paesi industrializzati, un'inversione di tendenza quanto a frequenza e rilievo delle crisi bancarie. Sulla base dell'evidenza esaminata è possibile affermare che per il periodo 1970-1996 il sistema creditizio italiano ha abbandonato i tratti distintivi dell'epoca precedente, non essendo più caratterizzato dalle stesse condizioni di stabilità.

Per gran parte degli anni Settanta sono stati prevalenti i dissesti aventi cause di natura interna, relative alle modalità proprie della gestione della singola banca, laddove a partire dalla metà degli anni Ottanta si è assistito a un moltiplicarsi di crisi per le quali il mancato rispetto dei criteri di sana e prudente gestione è stato aggravato dagli effetti degli andamenti negativi del ciclo economico e dell'innalzamento del tenore concorrenziale dei mercati bancari. Dal punto di vista regolamentare gli anni Ottanta hanno segnato l'inizio del passaggio da un regime di controlli strutturali a un regime di vigilanza prudenziale, in cui le scelte e gli strumenti di intervento delle autorità erano legati al grado di rischio assunto dalle singole banche e incidevano sempre meno sulle scelte gestionali e sui modelli di operatività delle banche stesse.

Questa valutazione è confermata se diamo uno sguardo agli episodi di crisi che si sono succeduti nel periodo. Essi includono il fallimento della Banca Privata, il dissesto dell'Istituto centrale delle casse di risparmio, la crisi degli istituti di credito mobiliare, il caso del Banco Ambrosiano, la crisi delle casse di risparmio di fine anni Ottanta, la crisi delle banche meridionali negli anni Novanta.

Per gli anni Settanta e Ottanta, i dati a nostra disposizione sulle banche sottoposte ad amministrazione straordinaria o a liquidazione coatta amministrativa indicano che le crisi che si sono registrate non hanno avuto ricadute significative sul sistema bancario italiano nel suo complesso anche in presenza di crisi riguardanti banche di dimensioni elevate e con una ampia

rete di connessioni a livello internazionale, come è stato il caso della Banca Privata e quello del Banco Ambrosiano.

Un discorso più articolato deve essere fatto per gli anni Novanta. Questi anni sono stati caratterizzati in larga misura dalle crisi delle banche meridionali, che hanno interessato non solo banche di piccole dimensioni con un'operatività ristretta in un ambito locale, ma anche istituti di grandi dimensioni, per lo più di natura pubblica.

Per quanto riguarda le banche meridionali, e in particolare il Banco di Napoli, il giudizio sulla limitata portata sistemica delle crisi può essere mantenuto se l'analisi riguarda esclusivamente le banche sottoposte ad amministrazione straordinaria o a liquidazione coatta amministrativa. Tuttavia, queste evidenze sottostimano sicuramente le dimensioni effettive della patologia bancaria, dal momento che non tengono conto delle operazioni di concentrazione, o di ristrutturazione, perfezionate solo negli anni successivi all'orizzonte temporale di questo lavoro, intese come strumenti attraverso cui sono stati gestiti alcuni importanti crisi non dichiarate ufficialmente, a partire da quella del Banco di Napoli, rilevato da Intesa San Paolo. Se si considerano tutti questi casi, si può parlare di una crisi che ha avuto ripercussioni significative sull'intero sistema bancario meridionale e nazionale.

In tutti questi casi le autorità di vigilanza hanno fatto ampio uso dei poteri e degli strumenti previsti dalla legge bancaria del 1936-38, in modo da gestire in maniera ordinata anche le situazioni più complesse. È da rilevare come uno dei fattori più importanti che ha consentito di mitigare e controllare il rischio sistemico è stato rappresentato dal coinvolgimento, operato anche attraverso la moral suasion dell'autorità di vigilanza, delle banche 'sane', che hanno preso in carico le situazioni più problematiche, soprattutto quelle derivanti dalle crisi di banche insediate nel Mezzogiorno.[35]

Nel caso delle crisi che hanno riguardato le maggiori banche meridionali (Banco di Napoli, Sicilcassa), gli interventi di ristrutturazione hanno comportato la definizione di misure di riorganizzazione che hanno inciso in maniera significativa sulle cause stesse delle crisi. In questo ambito, rilevano gli interventi per ridurre l'incidenza dei costi operativi, e tra questi quelli del personale. La finalità era quella di evitare il propagarsi di situazioni di fragilità, legate a condizioni inefficienti dei profili gestionali interni, presso gli organismi bancari risultanti dalle operazioni di ristrutturazione o di consolidamento.

Questo approccio ha trovato una prima realizzazione nel caso del Banco di Napoli. L'intervento di ricapitalizzazione da parte del Ministero del Tesoro, in qualità di azionista, è stato subordinato a precise condizioni, tra cui la predisposizione di un piano di risanamento e la riduzione del costo del lavoro, anche attraverso la riduzione del costo unitario ai livelli medi del sistema bancario italiano, nonché la successiva privatizzazione del Banco attraverso procedure competitive in linea con gli orientamenti comunitari.[36]

La realizzazione di misure di intervento sugli equilibri gestionali e organizzativi interni ha costituito il criterio portante che ha ispirato anche la gestione della crisi della Sicilcassa, sottoposta ad amministrazione straordinaria nel marzo 1996. In questo caso, la riduzione dei

[35] Banca d'Italia, Relazione annuale sul 1995 e sul 1996.

[36] Il piano di intervento prevedeva inoltre la concessione di misure pubbliche di intervento ex D. M. del 27 settembre 1974 per il ristoro delle perdite che il Banco dovesse subire a fronte di finanziamenti concessi a società del gruppo in liquidazione.

costi del personale è stata attuata attraverso la riduzione del costo del lavoro e il prepensionamento di parte dei dipendenti, posto a carico del fondo integrativo pensioni, senza alcun onere per la finanza pubblica. Nel disegno delle autorità queste misure rappresentavano presupposti necessari per facilitare un eventuale trasferimento del complesso aziendale (anche nel caso di una successiva liquidazione coatta amministrativa) a favore di altre banche.

5. Le crisi bancarie nel periodo 1970-1996: contesto esterno e cause

La finalità di questo paragrafo è quella di delineare i caratteri generali delle crisi bancarie che si sono verificate nel periodo oggetto di analisi, soffermandoci in particolare sul contesto esterno e sulle cause di ordine economico e finanziario. Dal momento che le fasi economiche e le vicende bancarie che si sono succedute tra il 1970 e il 1996 sono state contraddistinte da andamenti diversi, ci è parso opportuno esaminare separatamente gli anni Settanta, gli anni Ottanta, e gli anni 1990-96.

5.1 Le crisi bancarie degli anni Settanta

Gli anni Settanta hanno rappresentato una svolta significativa nella storia bancaria e più in generale nella storia economica del nostro Paese. Uno degli elementi più importanti è che proprio a partire da questo decennio ha cominciato a manifestarsi un rapporto progressivamente più intenso di integrazione e di dipendenza tra gli equilibri economici e finanziari interni e quelli internazionali. Ne è derivato che la condizione di maggiore fragilità del sistema finanziario italiano dei primi anni Settanta rispetto alla situazione dei decenni precedenti è risultata la conseguenza non solo di cause endogene, legate alle particolari situazioni dei singoli episodi di crisi, ma anche di cause esterne, connesse agli andamenti delle economie e dei sistemi finanziari dei principali paesi industrializzati.

Negli anni Settanta a livello internazionale si è interrotta la lunga fase di stabilità delle strutture economiche e finanziarie che nel secondo dopoguerra aveva consentito elevati tassi di crescita in un contesto di bassa inflazione.[37] I sistemi economici dei paesi occidentali, definiti secondo il paradigma delle economie di mercato, sono entrati in un periodo di intense fluttuazioni.

I fatti più rilevanti sono stati la dissoluzione degli accordi di Bretton Woods, la crisi delle bilance dei pagamenti dei principali paesi, per effetto soprattutto dell'aumento repentino del prezzo delle materie prime, la contemporanea inversione del ciclo economico e l'alta inflazione. Secondo Ciocca (1987) la caratteristica degli anni Settanta è che le manifestazioni di squilibrio che erano state sperimentate separatamente nei paesi capitalistici nel corso dei due secoli precedenti si sono manifestate in contemporanea, con effetti moltiplicativi molto rilevanti. In questo ambito, il tratto distintivo degli andamenti dell'economia internazionale è rappresentato dalla circostanza che l'inflazione e il ristagno dell'attività economica, entrambi su valori mediamente più elevati rispetto al passato, si sono verificati congiuntamente per lunghi periodi.

Le cause dell'instabilità nell'area dei paesi OCSE possono essere ricondotte ad alcuni fatti

[37] Per un approfondimento delle caratteristiche fondamentali del sistema monetario internazionale sorto dopo la Seconda guerra mondiale e dei principali aspetti della crisi finanziaria internazionale degli anni Settanta, si vedano in particolare: Triffin (1973); Saccomanni (1979); Velo (1987).

essenziali:[38] la stagflazione, intesa come stretta correlazione negativa tra inflazione e crescita; l'inefficiente utilizzo delle risorse di lavoro e di capitale, con la produttività del lavoro e del complesso degli altri fattori cresciuta a ritmi nettamente inferiori a quelli degli anni Sessanta; le tensioni crescenti nella distribuzione del reddito, dei profitti e dei salari; la crisi fiscale degli Stati, con un forte aumento della spesa pubblica in chiave anticiclica e del debito pubblico, dinamiche queste che si sono riprodotte anche per tutti gli anni Ottanta; gli attriti nei rapporti economici tra paesi e fra aree, soprattutto tra le economie sviluppate e quelle cosiddette in via di sviluppo; i sommovimenti nel sistema monetario internazionale, con forti squilibri nelle bilance dei pagamenti. In particolare, le strutture finanziarie delle imprese e del settore pubblico (principali settori economici) hanno presentato crescenti segni di fragilità in quasi tutti i paesi industrializzati.[39]

Questi fattori di disequilibrio hanno avuto conseguenze importanti sui sistemi bancari nazionali. Il deterioramento della qualità dei prenditori, le oscillazioni dei livelli e della struttura dei tassi di interesse, la forte volatilità dei cambi hanno accresciuto i rischi di illiquidità e di insolvenza per le banche e successivamente per gli altri intermediari finanziari. Dagli inizi degli anni Settanta si è aperta una stagione di crisi bancarie di dimensioni notevoli, che si è protratta fino alla metà degli anni Ottanta in un numero maggiore di paesi.[40]

Il deterioramento del quadro macroeconomico e finanziario internazionale dei primi anni Settanta ha avuto conseguenze rilevanti sulla struttura finanziaria italiana, amplificandone la fragilità e facendo venir meno le ragioni che avevano assicurato al sistema bancario italiano una sostanziale stabilità nel secondo dopoguerra, in cui l'uscita dal mercato aveva riguardato essenzialmente intermediari di dimensioni contenute (Cesarini e Onado, 1979).

Il dissesto di maggior rilievo riguarda la Banca Privata Italiana, che viene posta in liquidazione coatta amministrativa nel settembre del 1974. Esso rappresenta la prima crisi bancaria italiana di dimensioni importanti verificatasi nel secondo dopoguerra, potenzialmente in grado di

[38] Le principali cause dell'instabilità sono state illustrate da Ciocca (1987), che ha analizzato gli andamenti delle grandezze macroeconomiche dei paesi OCSE fra il 1970 e il 1985, soffermandosi sul contrasto tra le risultanze di questo quindicennio e quelle, nettamente migliori, degli anni Sessanta.

[39] Per le imprese, il rapporto capitale proprio/totale delle passività è diminuito in Francia, Italia e Giappone nel 1974-78; in Francia, Italia e Canada le fonti esterne di finanziamento hanno visto crescere il loro peso sul flusso totale dei fondi nel corso degli anni Settanta; nel Regno Unito e negli Stati Uniti lo stock dei debiti di impresa è rapidamente aumentato rispetto al valore aggiunto negli anni Settanta e Ottanta. Fra il 1973 e il 1985 il debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo è passato dal 40 al 59 per cento nei dodici paesi facenti parte della comunità economica europea, dal 41 al 47 per cento negli Stati Uniti, dal 17 al 67 per cento in Giappone. A livello globale, il debito verso l'estero delle economie arretrate, con l'esclusione dei maggiori paesi esportatori di petrolio, è più che quadruplicato nel 1975-85, salendo in rapporto al reddito complessivo di quei paesi dal 18 al 38 per cento. Questi dati sono riportati in Ciocca (1987).

[40] In questa sede riprendiamo la lista dei fallimenti bancari citata da Ciocca (1987), che si limita ai casi più noti e comprende: le 'fringe banks' londinesi (1973-74); la banca Herstatt (1974); la Franklin National Bank (1974); la Security National Bank (1975); la First Pennsylvania Bank (1980); la banca Schroder-Munchmeyer-Hengst (1983); le banche Crocker National e Continental Illinois (1984); la Johnson Matthey Bank (1984); le casse di risparmio dell'Ohio (1985); la First National Bank di Oklahoma City (1986). Su queste crisi bancarie si vedano in particolare: Bank of England (1978); Bauer (1981); Muckenfuss III (1981); Spero (1982); Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), "*Annual Reports*", 1986; Bank of England (1985).

compromettere la stabilità del sistema nel suo complesso, a causa soprattutto delle estese relazioni anche internazionali in cui la banca era inserita.[41]

Proprio la dimensione potenzialmente sistemica della crisi e la necessità di salvaguardare gli interessi dei depositanti hanno indotto le autorità ad adottare uno strumento di tipo nuovo. Con decreto del Ministro del Tesoro adottato il 27 settembre 1974, lo stesso giorno in cui si disponeva la liquidazione coatta della Banca Privata, si stabiliva che la Banca d'Italia poteva concedere anticipazioni al tasso speciale dell'1 per cento sui buoni del tesoro a lunga scadenza, a favore di altre banche che surrogandosi ai depositanti di banche poste in liquidazione dovevano ammortizzare le perdite derivanti dalla loro nuova esposizione. Il vantaggio reddituale offerto dal tasso sulle anticipazioni era finalizzato ad agevolare la cessione di attività e passività di banche in liquidazione ad altre banche.

In altre parole, si decise di non seguire nei confronti della Banca Privata la strada che nei decenni precedenti era stata prevalentemente seguita per la risoluzione delle crisi bancarie. Data la dimensione del dissesto, la moral suasion dell'organo di vigilanza non sarebbe stata sufficiente a promuovere una operazione di concentrazione con altre banche più profittevoli e disposte ad accollarsi gli oneri dell'intervento.

Nel corso del decennio ci sono state altre situazioni di patologia che hanno interessato in larga parte banche di dimensioni contenute insediate nelle diverse aree geografiche del paese. Queste crisi non sono state determinate dal rischio normalmente insito nell'attività di intermediazione creditizia, ma piuttosto esse sono derivate dall'uso non corretto dei propri poteri da parte di esponenti aziendali, favorito da carenze sostanziali nello svolgimento dei compiti degli organi amministrativi e di controllo e spesso dall'assenza di strutture organizzative interne sufficienti a garantire il necessario collegamento tra il vertice della banca e la realtà operativa.[42]

Il risultato di questi comportamenti è stato un forte peggioramento della qualità dei crediti verso la clientela, conseguenti a criteri di conduzione del tutto estranei alle regole proprie dell'impresa bancaria; le elevate percentuali di crediti in sofferenza sono diventate la forma di manifestazione più immediata delle situazioni di patologia.[43]

Tra le situazioni di crisi più rilevanti in termini di massa fiduciaria delle banche coinvolte, si possono ricordare le seguenti: il Banco di Milano (1974); la Cassa di Risparmio di Livorno (1975), la Banca Galleani (1977); la Banca Popolare Vogherese (1977); la Banca di Credito Campano (1978); la Cassa di Risparmio di Narni (1978), la Cassa di Risparmio di Vigevano (1979). Tra le categorie giuridiche, le casse rurali e artigiane sono state quelle maggiormente interessate da provvedimenti di rigore.

---

[41] Le cause principali del dissesto della Banca Privata vanno ricercate nelle gravi carenze nell'articolazione dei processi decisionali interni, nelle distorsioni degli assetti proprietari e dei meccanismi di controllo societario, che avevano finito per accentrare tutti i poteri gestori in un unico soggetto. Di qui una serie di false rappresentazioni e artifici contabili che avevano impedito all'autorità di vigilanza di comprendere la portata delle operazioni attuate e le loro ricadute sugli equilibri patrimoniali e reddituali della banca. Per queste considerazioni si vedano Boccuzzi (1998) e Magnani (2016).

[42] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1982, pag. 368.

[43] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1983, pag. 266.

5.2 Le vicende bancarie degli anni Ottanta

Le cause strutturali dell'instabilità di tipo nuovo che emerge in questo decennio e che coinvolge sia l'attività bancaria internazionale sia quella interna sono da ricondurre a una molteplicità di fattori.[44]

Innanzitutto, occorre fare riferimento alla deregolamentazione, alla liberalizzazione delle attività bancarie e finanziarie, all'innovazione finanziaria, che hanno contribuito a determinare: i) il progressivo venir meno delle tradizionali divisioni di funzioni tra le diverse categorie di intermediari e tra questi e i mercati; ii) forti processi di disintermediazione bancaria, in particolare a favore dei fondi di investimento attivi sui mercati monetari; iii) un eccessivo ricorso delle banche a passività raccolte sul mercato monetario, aventi caratteristiche di maggiore volatilità.

Si tratta di fattori i cui effetti cumulativi hanno determinato non solo un aumento rilevante del volume degli scambi ma anche una nuova fase di instabilità, che in alcuni paesi industrializzati ha fatto registrare significativi episodi di crisi bancarie. La stessa variabilità dei tassi di interesse è stata accentuata dalla deregolamentazione, determinando per alcune tipologie di intermediari effetti distorsivi sui conti economici.[45]

Il caso di maggiore rilievo riguarda gli Stati Uniti, dove il numero delle banche liquidate per difficoltà finanziarie, che non aveva mai toccato le due cifre nel trentennio successivo alla Seconda guerra mondiale, è salito a 42 nel 1982, a 78 nel 1984, a 120 nel 1985, il numero annuo più alto dalla Grande Depressione (Clarke, 1986). A queste banche vanno aggiunte le numerose crisi di *Savings and loans associations*, che sono culminate a marzo 1985 nella dichiarazione di moratoria per le passività di 71 istituti dell'Ohio. Inoltre, il numero delle banche giudicate problematiche negli Stati Uniti superava le 900 unità all'inizio del 1985 (Ciocca, 1987; Onado, 1987).

L'aumento dei casi di crisi bancarie negli anni Ottanta va messo in relazione anche con l'innalzamento dei livelli dei tassi di interesse reali, che ha comportato l'aumento dell'onere del debito per tutti i debitori, a cominciare dalle imprese. Si tratta di un elemento da non sottovalutare, dal momento che il peso del debito ha storicamente rappresentato la principale, anche se non l'unica, variabile esplicativa dei fallimenti bancari. Il fallimento della *Continental Illinois* e di molte *Savings and loans associations* negli Stati Uniti vanno certamente inseriti in questo quadro, dal momento che le cause di queste crisi vanno rintracciate nelle insolvenze dei prenditori bancari indotte dall'aumento dei tassi reali di interesse.

La struttura sempre più concorrenziale dei mercati e la conseguente erosione dei margini di profitto hanno indotto le istituzioni finanziarie ad accentuare la competizione, introducendo

---

[44] Per un'analisi dei mutamenti avvenuti a partire dalla fine degli anni Settanta nei sistemi finanziari in Italia e negli altri principali paesi industrializzati, che hanno coinvolto sia il modus operandi dei singoli intermediari sia le caratteristiche morfologiche dell'intermediazione finanziaria, si vedano: Monti e Onado (1989); Onado (1992). Le cause di fondo delle crisi degli anni Ottanta e il ruolo svolto dalle banche centrali sono analizzati in Onado (1987) e nei vari saggi presenti in Cotula e de Stefani (1979).

[45] La maggior parte delle crisi delle case di risparmio statunitensi è stata un portato della deregolamentazione sui tassi di interesse. L'aumento dei tassi ha infatti creato situazioni insostenibili per questi istituti, tradizionalmente caratterizzati da attività a tasso fisso e a scadenza molto più lunga delle passività. Esse sono un caso classico di esposizione negativa al rischio di tasso di interesse (Ciocca e Nardozzi, 1993).

nuovi prodotti di difficile valutazione quanto ai rischi connessi. Inoltre, mercati finanziari sempre più legati e interconnessi hanno accelerato e amplificato la trasmissione internazionale degli shock.

L'intensificazione dell'innovazione finanziaria ha consentito lo spostamento dell'attività bancaria tradizionale verso: i) forme tecniche basate maggiormente sui titoli e meno sui prestiti; ii) un maggior ricorso alle operazioni che consentono la protezione dai rischi di cambio e di interesse, e che prevedono la possibilità di esercitare opzioni di vario titolo sulle condizioni essenziali dei contratti; iii) le operazioni finanziarie in cui la banca non eroga un credito ma si impegna a mettere a disposizione una certa somma solo al verificarsi di certe condizioni.

La proliferazione di queste nuove tecniche ha allentato i legami tra i prestatori e i prenditori finali. Il risultato è stato un aumento del livello di rischio insito nelle operazioni finanziarie e bancarie, la cui misurazione e mitigazione è risultata sempre più difficile non solo per gli operatori e i mercati, ma anche per le stesse autorità di vigilanza.

L'effetto congiunto di questi fattori ha determinato un'accentuazione dei livelli concorrenziali nel sistema bancario italiano. Il tenore concorrenziale dei mercati bancari ha subito un'ulteriore accelerazione anche per effetto della pressione che sul lato della raccolta le banche hanno dovuto subire da parte del Tesoro; anche le riforme normative, che hanno rimosso le segmentazioni territoriali e le specializzazioni funzionali esistenti, hanno ampliato la capacità operativa degli intermediari. Tali circostanze hanno portato a una riduzione dei margini reddituali delle banche, come si rileva dalla tendenza discendente del margine di interesse e di quello di intermediazione in rapporto ai fondi intermediati fatta registrare dal 1986 e fino alla metà del decennio successivo.[46]

Queste trasformazioni hanno modificato la genesi e le modalità di manifestazione delle situazioni di instabilità e aumentato la loro frequenza. In alcuni casi, le banche sono state indotte a cercare il ricupero dell'equilibrio economico forzando l'espansione degli impieghi e alzando il livello dei tassi attivi, scelte queste che hanno implicato rapporti con clientela sempre più rischiosa. La crescita degli impieghi bancari è risultata molto rapida anche per la rimozione dei vincoli amministrativi sui prestiti. Politiche aziendali attente soprattutto alle quote di mercato non sempre sono state accompagnate dallo sviluppo di adeguati presidi e controlli interni. Altri fattori di debolezza sono stati costituiti dalle carenze nella gamma e nella qualità delle prestazioni offerte alla clientela e da una eccessiva onerosità e rigidità della struttura dei costi.

Questa evoluzione delle condizioni di mercato ha prodotto una progressiva accentuazione del divario tra le aziende più solide e quelle con connotati di anomalia. Presso queste ultime si sono manifestati uno scadimento della qualità degli attivi, una incapacità di produrre reddito, una perdita di vitalità operativa[47] Inoltre, l'evoluzione dei mercati verso assetti più competitivi ha abbreviato i tempi intercorrenti tra il manifestarsi delle inadeguatezze gestionali e

[46] Banca d'Italia, Relazione per i vari anni 1986-1996. De Bonis et al. (2012) hanno stimato il valore aggiunto delle banche italiane dal 1861 a oggi, con le sue principali componenti: margine di interesse, ricavi da servizi, costi intermedi. Da questa analisi si evince che il margine di interesse è la componente principale del valore aggiunto. L'incidenza dei ricavi netti da servizi è salita, a partire dagli anni Ottanta del Novecento, raggiungendo i valori massimi nei primi anni 2000.

[47] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1988, pag. 330.

l'insorgere di squilibri nella situazione tecnica delle banche e aumentato la frequenza di situazioni di difficoltà per le banche meno efficienti e meno dotate di mezzi patrimoniali.[48]

Sul piano delle vicende bancarie, gli anni Ottanta sono caratterizzati dal dissesto di importanti istituti di credito, a cominciare da quello della più grande banca privata italiana dell'epoca, il Banco Ambrosiano. Si è trattato del dissesto di maggior peso del decennio, anche per le sue implicazioni internazionali, e il cui peculiare percorso verso l'insolvenza è alla base dell'intensificazione e dell'allargamento di molti strumenti di vigilanza.[49] L'aspetto di rilievo è costituito dalle analogie con la crisi della Banca Privata Italiana, quanto a cause determinanti e implicazioni. Anche nel caso del Banco Ambrosiano il dissesto è derivato da condotte fraudolente, rese possibili dall'accentramento della gestione in capo a una sola persona, dall'acquiescenza degli organi amministrativi e di controllo della banca e dalla complessa articolazione estera del conglomerato.[50]

Altri casi di crisi sono invece riconducibili a comportamenti distorsivi della funzione di banca locale, che hanno portato ad una eccessiva concentrazione dei rischi e a fornire sostegno creditizio oltre i limiti consentiti dalle regole a iniziative non pienamente valide sul piano imprenditoriale. In tale tipologia rientrano le crisi registratesi nel triennio 1986-88 di importanti casse di risparmio (Cassa di Risparmio Molisana, Cassa di Risparmio di Calabria e Lucania, Cassa di Risparmi e Depositi di Prato) e di banche popolari di rilevanti dimensioni (Banca Popolare di Spoleto).

Alcune di queste banche sono entrate in crisi soprattutto a causa di politiche di affidamento non ispirate a principi di corretta e prudente gestione. Esse avevano concentrato una quota elevata del proprio attivo verso particolari settori industriali, circoscritti anche dal punto di vista territoriale, determinando in tal modo una pericolosa esposizione all'inversione del ciclo e a mutamenti nella situazione reddituale degli operatori dell'economia locale.

Tra le altre crisi registrate negli anni Ottanta, rilevanti in termini dimensionali sono state quelle che hanno interessato la Banca Fabbrocini (1980), la Banca Gatto e Porpora (1980), la Banca De Biase (1981), la Banca Steinhauslin (1981), la Banca Popolare Don Bosco (1984), la Banca Popolare di Brindisi (1985).

In queste situazioni, l'autorità di vigilanza ha esercitato una pressante azione di sensibilizzazione nei confronti delle banche con assetti problematici, al fine di indurle a modificare gli indirizzi gestionali, anche attraverso ricambi negli assetti amministrativi e di controllo.[51] In molti casi di mancata adesione da parte delle banche alle indicazioni formulate, la Vigilanza ha fatto ricorso ai provvedimenti di amministrazione straordinaria, ritenuto lo strumento più adatto per evitare che situazioni gravemente irregolari sul piano amministrativo degenerassero a danno degli assetti patrimoniali ed economici.[52]

Dalla metà degli anni Ottanta, si registra il richiamo dell'autorità di vigilanza a soluzioni nuove, improntate al rafforzamento dei mezzi patrimoniali e al perseguimento di dimensioni

---

[48] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1989, pag. 328.

[49] Il caso del Banco Ambrosiano è stato ricostruito e analizzato in un'amplissima serie di contributi. Si vedano in particolare i seguenti: Cornwell (1983); Spaventa (1983); Belli e Maccarone (1985); Banca d'Italia (1984b).

[50] Per queste considerazioni si vedano: Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1982, pag. 368; Boccuzzi (1998).

[51] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1985, pag. 291.

[52] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1984, pag. 266.

adeguate, anche attraverso la concentrazione con organismi di più ampie dotazioni patrimoniali.[53]

In tutto questo periodo l'azione di prevenzione delle autorità è stata volta, anche attraverso l'imposizione di limiti operativi più stringenti alle aziende che presentavano sintomi di anomalia (coefficienti patrimoniali particolari), a spingere le banche verso operazioni di concentrazione (fusioni, cessioni, rilievi di pacchetti azionari, accordi operativi), che rappresentavano sempre più la via obbligata da seguire.

Uno specifico impulso è stato altresì impresso per far maturare la consapevolezza dei cambiamenti dello scenario di mercato negli organi aziendali, considerato che il rinvio delle decisioni poteva costituire di per sé causa di accentuazione dei fattori di crisi e rendere più difficili le soluzioni. Il cambiamento delle modalità di soluzione delle crisi non è stato il risultato di una scelta degli operatori o delle autorità, ma una necessità imposta dal mercato.[54]

5.3 Gli anni 1990-96 e la crisi delle banche meridionali

Agli inizi degli anni Novanta, l'economia italiana, al pari di quella europea, ha registrato una profonda recessione, con pesanti ricadute sull'occupazione. Il deterioramento economico e l'elevato autofinanziamento delle imprese spinto dal deprezzamento della lira hanno contribuito a ridurre la domanda di credito.

In questo contesto, la marcata flessione dei margini di interesse e di intermediazione, in presenza di una forte rigidità dei costi operativi, ha determinato una contrazione della redditività bancaria. A questa contrazione hanno contribuito anche gli effetti negativi dell'operatività in settori relativamente nuovi, quale quello dei titoli e della finanza innovativa, per loro natura esposti ai rischi di mercato. Nel 1994 per la prima volta da molti anni il risultato economico dell'esercizio non ha contribuito alla crescita dei mezzi patrimoniali delle banche: l'autofinanziamento è stato negativo per 3.900 miliardi (nel 1993 era stato positivo per 2.000 miliardi).[55] Le conseguenze sono state molto gravi soprattutto per le banche minori, prive di adeguate strutture operative e di controllo.[56]

Si sono quindi verificati numerosi episodi di crisi dovuti a una varietà di cause di origine interna alle banche. Il tratto comune di queste crisi può essere fatto risalire all'inadeguatezza della proprietà e degli organi di gestione che hanno causato un deterioramento della qualità degli impieghi, reso ancora più forte per gli effetti della sfavorevole congiuntura economica. Nei bilanci bancari è emersa una quota crescente di crediti di difficile realizzo.

In alcuni casi, strutture proprietarie inadeguate hanno finito per determinare comportamenti estranei alla corretta gestione bancaria (Banca Popolare di Napoli, C.R.A. di Ostuni, Banca Agricola di Gorizia, Banca Leuzzi e Megha, tutte sottoposte all'amministrazione straordinaria nel 1994 e successivamente restituite alla gestione ordinaria ovvero interessate da operazioni di concentrazione o dalla rilevazione del pacchetto di controllo da parte di altre banche). In

[53] Banca d'Italia, Relazione annuale sul 1986, pag. 320.

[54] Banca d'Italia, Relazione annuale sul 1989, pag. 320.

[55] Secondo la Relazione annuale per il 1994 della Banca d'Italia (pag. 321), in quell'anno alla drastica riduzione del risultato di gestione, passato da 35.100 a 25.300 miliardi e dall'1,56 all'1,08 per cento dei fondi intermediati, si sono accompagnati oneri straordinari netti dell'ordine di 6.400 miliardi, per la maggior parte attribuibili alle rettifiche di valore del portafoglio titoli non immobilizzati.

[56] Banca d'Italia, Relazionale annuale per il 1992, pp. 295-296.

altre situazioni, comportamenti fraudolenti hanno prodotto perdite patrimoniali molto rilevanti: è il caso della Banca di Girgenti (1991), della Banca Agricola Nord-Calabria (1992), del Credito Commerciale Tirreno (1994), della Banca di Credito di Trieste (1996), tutte sottoposte in un primo momento ad amministrazione straordinaria e successivamente a liquidazione coatta amministrativa. Infine, in alcuni casi gli andamenti negativi dei risultati economico-patrimoniali di società controllate si sono riflessi sulla condizione economico-patrimoniale della banca controllante; è il caso della Banca Popolare di Sassari, sottoposta ad amministrazione straordinaria nel 1991 e successivamente interessata da una fusione con un'altra banca (Boccuzzi, 1998).

In questi anni il fenomeno più importante è tuttavia costituito dalla crisi delle banche meridionali, che ha interessato tanto i grandi istituti pubblici quanto le piccole banche private. Nel caso delle banche meridionali, il mancato rispetto dei criteri per una corretta gestione bancaria è risultato aggravato dagli effetti della congiuntura economica sfavorevole che ha colpito l'economia meridionale in misura maggiore rispetto al resto del Paese.

Un ulteriore fattore di complicazione è risultato dipendere dal mutamento delle condizioni del mercato bancario. In particolare, la forte espansione al Sud della rete territoriale di banche del Centro-Nord, realizzata attraverso l'apertura di nuovi sportelli o l'acquisizione di banche locali, spesso in situazioni di crisi, ha contribuito ad aumentare i livelli concorrenziali nei mercati locali in cui le banche meridionali operavano in posizione predominante. I più accentuati livelli di concorrenza, l'ingresso nei mercati di competitori più efficienti e in grado di offrire prodotti e servizi di qualità superiore, hanno messo a nudo le carenze e le inefficienze operative e allocative delle banche meridionali.

La maggiore fragilità del sistema bancario meridionale era un fenomeno risalente nel tempo nella storia economica del nostro Paese; tuttavia, si può affermare che negli anni Novanta esso ha assunto connotati di gravità più accentuati. Ne è stata una riprova l'elevato numero di provvedimenti di rigore che le autorità creditizie hanno adottato nei confronti delle banche meridionali tra il 1990 e il 1996 rispetto alle banche insediate in altre parti del Paese (tavole A.6 e A8: figure A5 e A7).

Oltre a quelle indicate sopra, tra le banche delle regioni meridionali sottoposte a provvedimenti di rigore tra il 1990 e il 1996, aventi una massa fiduciaria alla data di emanazione del decreto superiore ai 50 miliardi di lire, si possono citare le seguenti: la Banca Agricola Industriale di Radicena (RC); la Banca Popolare di Torremaggiore (FG); il Monte di Credito su Pegno di Monte Sant'Agata (CT); la Banca Popolare Commerciale Vittorio Emanuele di Paternò (CT); la Banca Popolare Cooperativa di Palmi (RC); la Sicilcassa (PA).

Tra le casse rurali e artigiane si ricordano le seguenti: la C.R.A. di Pulsano (TA); la C.R.A. di Xitta (TP); la C.R.A. di Modugno (BA); la C.R.A. di Sicignano degli Alburni (SA); la C.R.A. di Ostuni (BR); la B.C.C. di Paternopoli (AV); la C.R.A. di Monreale (PA); la B.C.C. di San Marcellino (CE); la B.C.C. di Civitella (SA); la C.R.A. di Avigliano (PZ).

Occorre notare che la gravità della crisi delle banche meridionali è stata la conseguenza di problemi strutturali non risolti su cui le autorità creditizie avevano richiamato l'attenzione dei soggetti bancari almeno dalla metà degli anni Ottanta. Questi problemi possono essere declinati in termini di peggiore qualità del credito concesso, di più accentuati costi di struttura rispetto alla restante parte del sistema bancario nazionale, a cui si aggiungono gravi situazioni di inefficienza allocativa ed operativa.

L'effetto congiunto di questi fattori si può leggere nelle Relazioni annuali della Banca d'Italia, che concentravano le proprie analisi sui ritardi delle banche meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord. Per esempio, nella Relazione sul 1987, si legge che "al 30 giugno 1987 le banche con sede legale nel Mezzogiorno presentano in media una maggiore rischiosità degli impieghi caratterizzati da una incidenza delle sofferenze pari al 10 per cento. Il rapporto tra le sofferenze e l'aggregato «patrimonio e fondi liberi» assume inoltre valore doppio rispetto a quello registrato presso le banche del Centro-Nord (54,7 per cento a fronte del 27, 7 per cento) anche a causa del più ridotto grado di patrimonializzazione delle aziende del Sud e delle Isole. Per queste ultime il rapporto patrimonio e fondi liberi/mezzi fiduciari è infatti pari al 10,3 per cento rispetto al 14,6 per cento del resto del sistema.

Anche sotto il profilo della redditività i valori registrati nelle aziende meridionali sono più contenuti (1,5 per cento, contro il 2,2 per cento delle banche del Centro-Nord). I maggiori margini della gestione denaro conseguiti dalle banche del Sud e delle Isole, in virtù del più elevato rendimento medio degli impieghi a clientela ordinaria, vengono infatti ampiamente assorbiti dai più rilevanti costi di struttura (5 per cento dei capitali investiti contro il 3,9 per cento delle aziende del Centro-Nord)".[57]

In particolare, le situazioni di svantaggio relativo delle banche meridionali riguardavano la più alta incidenza delle sofferenze sugli impieghi e sui fondi patrimoniali,[58] più alti costi operativi, inferiori livelli del margine di interesse e di intermediazione, e della redditività netta. La maggiore rischiosità si è tradotta in un maggior premio per il rischio richiesto dalle banche meridionali ai propri clienti: nella media i tassi attivi delle banche del Sud sono stati superiori a quelli praticati dalle banche del Centro-Nord e connotati da una forte vischiosità al ribasso.[59]

Secondo la Relazione annuale per il 1995 della Banca d'Italia, il combinarsi di cause esogene e di cause endogene e l'accentuarsi dei divari territoriali nella crescita del prodotto ha ulteriormente indebolito le potenzialità di reddito delle banche meridionali. Si conferma che queste banche erano strutturalmente caratterizzate da un più elevato margine di interesse, anche in ragione di rischi creditizi superiori, dal minore apporto dei ricavi da servizi, da una più alta incidenza dei costi operativi e, tra di essi, di quelli per il personale, da perdite su crediti superiori, da un grado di capitalizzazione relativamente più basso, e da livelli reddituali inferiori.

Il margine di intermediazione in percentuale dei fondi intermediati si riduceva per le banche con sede legale nel Mezzogiorno dal 4,62 del 1991 al 3,51 del 1995; dal 4,15 al 3,52 per le banche del Centro-Nord. Nello stesso periodo i costi operativi, pur riducendosi anche per le banche meridionali, dal 3,37 al 2,88 in percentuale dei fondi intermediati, rimanevano superiori di circa il 20 per cento a quelli degli istituti del Centro-Nord. Nel 1995 le spese per

---

[57] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1987, pag. 307.

[58] Alla fine del 1996 il rapporto sofferenze/impieghi è risultato nel Mezzogiorno pari al 24 per cento (19,9 nel 1995) a fronte del 10,1 registrato a livello di sistema (9,3 nel 1995). L'incidenza delle sofferenze era particolarmente alta nel settore delle costruzioni per le imprese individuali e per le famiglie consumatrici; si veda Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1996, pp. 214-216. Il diverso rapporto sofferenze/impeghi è imputabile soprattutto ad una minore accuratezza nella selezione del credito da parte delle banche del Mezzogiorno; si veda Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1996, pag. 323.

[59] Nel 1996 a fronte di una netta riduzione del tasso medio degli impieghi, il differenziale tra i tassi attivi del Mezzogiorno e quelli del Centro-Nord era cresciuto di tre decimi di punto attestandosi al 2,4 per cento. Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1996, pag. 216.

il personale in rapporto ai fondi intermediati erano pari all' 1,89 per cento per le banche del Mezzogiorno contro l'1,48 per quelle del Centro-Nord. Il costo per dipendente non differiva significativamente tra le due aree, ma i fondi intermediati per addetto si commisuravano, rispettivamente, a 5,7 e a 7,5 miliardi.

Per le banche del Mezzogiorno, il risultato di gestione in rapporto ai fondi intermediati era pari, nel 1991, a circa cinque sesti di quello delle altre banche; è sceso a poco più della metà nel 1995. Nel biennio 1993-94, a fronte di svalutazioni di crediti superiori al risultato di gestione, le banche del Mezzogiorno registravano utili lordi negativi, rispettivamente pari a -0,68 e a -1,71 in percentuale dei fondi intermediati; nello stesso periodo, gli intermediari del Centro-Nord mostravano utili lordi positivi pari allo 0,41 e allo 0,61 per cento.[60]

6. Numerosità e incidenza delle crisi oggetto di provvedimenti di rigore 1970-96

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di dare un'indicazione della numerosità degli episodi di crisi che hanno dato luogo all'adozione di un provvedimento di rigore nel periodo considerato e della loro incidenza sul sistema bancario italiano nel suo complesso. Non si tiene conto delle banche che, essendo in difficoltà e manifestando limitate prospettive di risanamento e di sviluppo in via autonoma, sono state incorporate o fuse con altre banche.[61]

Nella Tavola A1 le evidenze ricostruite sono presentate suddividendo l'orizzonte temporale in 5 quinquenni (1970-74; 1975-79; 1980-84; 1985-89; 1990-94) e un biennio (1995-96). La tavola riporta il numero delle banche sottoposte ad amministrazione straordinaria o a liquidazione coatta amministrativa; laddove disponibile, viene riportato anche l'ammontare della massa fiduciaria facente capo alle banche coinvolte. Per quanto possibile, questi dati sono messi a confronto con il numero totale di banche e con la massa fiduciaria dell'intero sistema bancario relativi al primo anno del sottoperiodo di riferimento. In tal modo, è possibile accertare l'impatto degli episodi di crisi sul sistema in ciascun sottoperiodo e nelle diverse macroaree in cui può essere suddiviso il territorio italiano.

Un indice di intensità territoriale della fragilità bancaria potrebbe essere definito utilizzando il rapporto tra la massa fiduciaria delle banche in crisi e la raccolta delle banche della macroarea di appartenenza. In linea teorica, questo indice consentirebbe di rendere il confronto tra le diverse macroaree del Paese, in particolare quello tra il Mezzogiorno e il Centro Nord, più informativo rispetto a quello basato esclusivamente sulla numerosità dei casi di crisi.

A questo riguardo si precisa però che le banche del Mezzogiorno sottoposte a provvedimenti di rigore sono state generalmente di dimensioni contenute. Le grandi banche del Mezzogiorno che sono state oggetto di ristrutturazione ovvero di operazioni di concentrazione non rientrano, come sottolineato più volte nel testo, nel nostro campione di riferimento. Inoltre, si ricorda che il dato sulla massa fiduciaria utilizzato nella Tavola 1 dell'appendice è relativo al campione della Relazione annuale della Banca d'Italia che esclude le casse rurali e artigiane di minori dimensioni, in gran parte appartenenti proprio al Mezzogiorno (cfr. nota 4 della tavola 1).

---

[60] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1995, pag. 217.

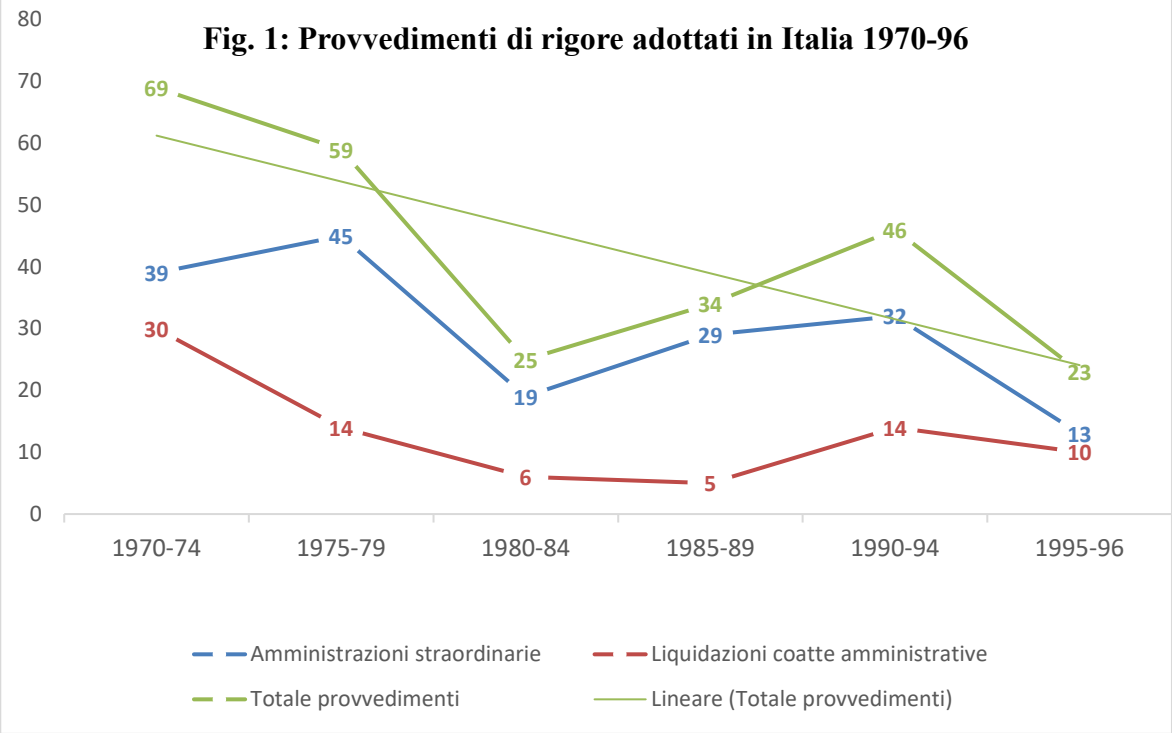
[61] Per le evidenze quantitative sulle operazioni di concentrazione come strumento 'informale' di gestione delle crisi bancarie si rinvia al paragrafo 9.

In relazione a ciò, il confronto basato su indice di intensità territoriale potrebbe rivelarsi non particolarmente informativo e potrebbe essere non utile ai fini della nostra analisi.

6.1 La numerosità delle crisi accertate

Il numero delle crisi bancarie oggetto dei provvedimenti di rigore adottati dalle autorità creditizie, come mostrato nella Fig. 1, è stato relativamente elevato negli anni Settanta (69 provvedimenti nel primo quinquennio, 59 nel secondo), si è ridotto tra il 1980 e il 1984 (25 provvedimenti), per poi tornare a crescere in maniera significativa a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta (34 provvedimenti nel periodo 1985-89, 46 nel periodo 1990-94, 23 nel solo biennio 1995-96). In generale, tra il 1970 e il 1996 questo numero ha mostrato una tendenza verso la riduzione.[62]

Fig. 1: Provvedimenti di rigore adottati in Italia 1970-96



Le cause delle frequenti situazioni di anomalia (crescente concorrenzialità dei mercati, potenzialità delle piazze di insediamento inadeguate rispetto alle previsioni e alla dimensione della struttura, scarse capacità manageriali, conflittualità all'interno degli organi e della base sociale) sono state di natura tale da rendere possibile solo in casi sporadici il risanamento in via autonoma della banca.[63]

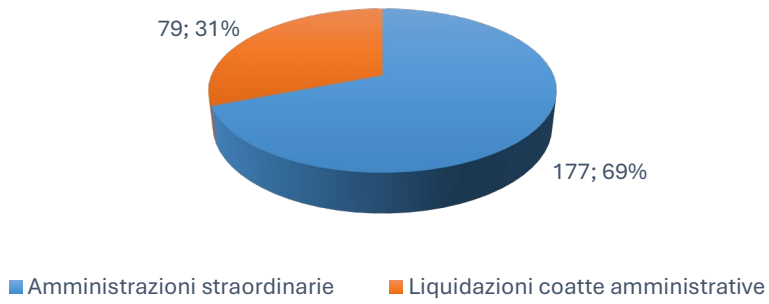
Se l'analisi viene condotta al fine di stabilire il peso relativo dell'amministrazione straordinaria rispetto a quello della liquidazione coatta sulla totalità dei provvedimenti adottati,

[62] Su questi dati hanno influito anche le gravi difficoltà incontrate dalle banche di nuova costituzione: a partire dal 1985, anno in cui sono stati rimossi i preesistenti limiti all'accesso al mercato del credito, oltre il 45 per cento delle banche di credito cooperativo costituite è uscito dal mercato; un altro 25 per cento ha presentato gravi anomalie. Simile è risultata essere la situazione delle nuove banche popolari e società per azioni, più della metà delle quali è stata incorporata o acquisita da altre banche nel periodo 1985-1996. Sul punto, Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1996, pag. 347.

[63] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1995, pag. 325.

si registra che tra il 1970 e il 1996 su 256 procedure avviate ben 177 sono state amministrazioni straordinarie, pari a quasi il 70 per cento del totale.[64]

Fig. 2: Provvedimenti di rigore adottati in Italia 1970-96 (totale n. 256)



Questa composizione relativa viene confermata anche se il dato viene calcolato sui decenni: negli anni 1970-79 il peso delle amministrazioni straordinarie è stato pari al 66 per cento del totale dei provvedimenti adottati (84 amministrazioni straordinarie e 44 liquidazioni coatte amministrative); nel decennio successivo il peso relativo è stato pari all'81 per cento (48 amministrazioni straordinarie e 11 liquidazioni coatte amministrative); negli anni 1990-96 esso si riduce al 65 per cento, con 45 amministrazioni straordinarie e 24 liquidazioni coatte amministrative (Fig. A1). Anche in tutti i sottoperiodi l'importanza relativa dei provvedimenti è a vantaggio delle amministrazioni straordinarie, che arrivano a rappresentare il 76 per cento del totale negli anni 1975-79 (Tav. A1).

Questi dati sembrano confermare l'importanza relativa dell'amministrazione straordinaria quale strumento utilizzato dalle autorità di vigilanza per evitare la definitiva degenerazione degli assetti tecnici e l'uscita della banca dal mercato. Tale istituto viene infatti adottato quando si dispone di fondate evidenze per ritenere possibile il superamento della situazione di crisi in tempi brevi.

Il particolare favore verso questo strumento da parte delle autorità è giustificato dalla circostanza che tale procedura inserisce ai vertici della banca organi, come il commissario straordinario e il comitato di sorveglianza, i quali derivano la loro forza principalmente dal fatto di essere indipendenti dalla vecchia gestione e quindi capaci di intraprendere le azioni correttive ritenute più idonee.

---

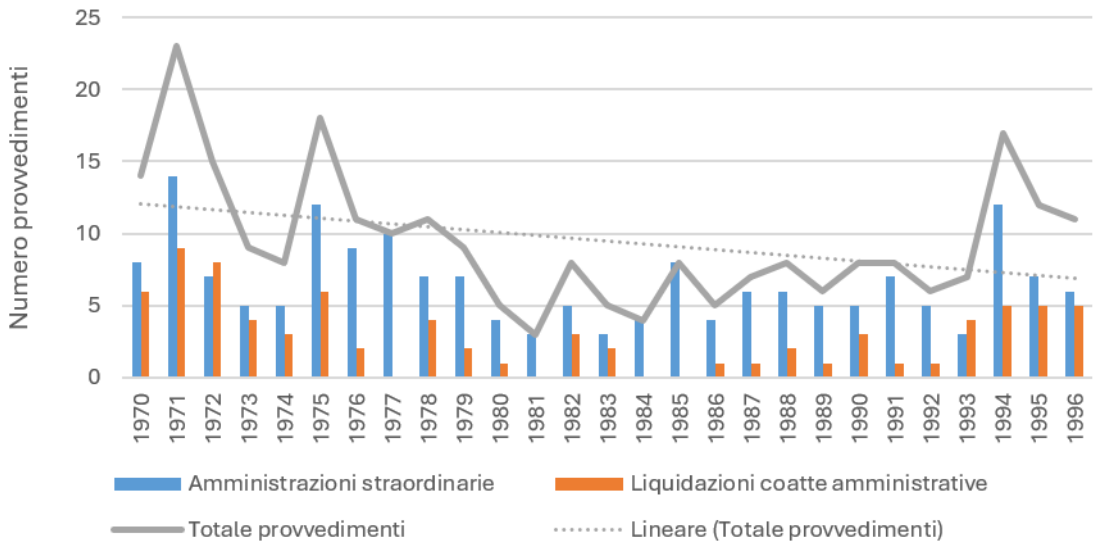
[64] Se si dà uno sguardo alla patologia bancaria degli anni Quaranta, Cinquanta e fino alla metà degli anni Sessanta, si rileva invece come in un contesto caratterizzato da minore concorrenza il ricorso all'amministrazione straordinaria è stato residuale, essendo la liquidazione coatta di gran lunga lo strumento maggiormente prescelto per la risoluzione delle situazioni di crisi (Albareto e Trapanese, 1999). Ne discende che nei casi di crisi meno gravi, l'assorbimento della banca in crisi elimina quasi del tutto il ricorso all'amministrazione straordinaria. Questo istituto era previsto nell'ordinamento bancario italiano a partire dalla legge bancaria del 1936-38. In altre parole, la sua scarsa applicazione fino agli anni Sessanta non è un portato di un vincolo normativo, ma deriva da precise scelte dell'autorità di vigilanza. Il successivo ribaltamento a favore dell'amministrazione straordinaria almeno fino alla metà degli anni Ottanta si spiega con le mutate condizioni dei mercati, che hanno reso il risanamento in tempi brevi una strada maggiormente percorribile per evitare l'uscita dal mercato della banca.

Fino alla seconda parte degli anni Ottanta le condizioni interne e di mercato erano tali da favorire i processi di risanamento in via autonoma, che erano considerati la modalità primaria di soluzione delle crisi, in un'ottica di conservazione dell'impresa e della sua identità. Questa valutazione viene rafforzata se si guardano i dati sugli esiti delle amministrazioni straordinarie, dove si vede che il ritorno alla gestione ordinaria è la forma più frequente di uscita della banca dall'amministrazione straordinaria tra il 1970 e il 1990 (Tav. A4, Fig. A4).

I cambiamenti intervenuti successivamente nel contesto di mercato hanno influito sulle modalità di sistemazione delle situazioni patologiche: le maggiori spinte concorrenziali, la disintermediazione ad opera di altri intermediari e la riduzione dei margini reddituali hanno reso sempre più difficoltosi i piani di risanamento in via autonoma.

Negli ultimi tre quinquenni considerati si segnala un progressivo maggior ricorso alle liquidazioni coatte. Esse acquistano un peso crescente fino a rappresentare quasi la metà delle procedure avviate nel biennio 1995-96, in cui su 23 nuove procedure ben 10 sono rappresentate da liquidazioni coatte (Tav. A1 e Fig. A1). Un dato questo che riproduce la situazione del quinquennio 1970-74, che comprende anni di forti difficoltà per il sistema bancario italiano. Questi andamenti sono confermati se l'analisi viene fatta disaggregando i dati a nostra disposizione in ragione di anno (Fig. 3).

Fig. 3: Provvedimenti di rigore in Italia 1970-96



6.2 L'incidenza delle amministrazioni straordinarie sul sistema nel suo complesso

Una più precisa valutazione sulla effettiva portata delle crisi e sulla loro ricaduta sul resto del sistema può essere ricavata dalle informazioni che abbiamo ricostruito sulle dimensioni delle banche che sono state oggetto dei provvedimenti di rigore nel periodo esaminato. I dati in nostro possesso consentono di misurare la dimensione delle banche coinvolte facendo riferimento alla massa fiduciaria da loro gestita.

Al fine di evitare duplicazioni l'analisi viene condotta esclusivamente con riferimento alle banche che sono state sottoposte ad amministrazione straordinaria. In altre parole, i dati delle banche in amministrazione straordinaria e quelli delle banche in liquidazione coatta amministrativa non sono sommati. Le 177 banche per le quali è stata avviata la procedura di amministrazione straordinaria tra il 1970 e il 1996 comprendono le 43 banche per le quali l'esito della procedura è stato rappresentato dalla liquidazione coatta amministrativa (rientra tra queste il Banco Ambrosiano, sottoposto ad amministrazione straordinaria e poi a liquidazione nello stesso anno, il 1982). Queste banche vengono conteggiate una sola volta, come banche in amministrazione straordinaria.

In questo modo, l'analisi non tiene conto solo delle 36 banche che nel periodo sono entrate direttamente in liquidazione coatta. Essendo queste banche di dimensioni contenute, l'esclusione della loro massa fiduciaria non altera i risultati della ricerca con riferimento all'incidenza delle crisi per il sistema bancario italiano nel suo complesso. [65] Nella Fig. 4 il dato sulle liquidazioni coatte amministrative è riportato solo a fini informativi.

Il quinquennio in cui la massa fiduciaria delle banche sottoposte ad amministrazione straordinaria ha raggiunto la maggiore rilevanza è quello relativo agli anni tra il 1985 e il 1989, con un valore superiore al 2 per cento del totale della raccolta bancaria (Fig. 4).[66] Questo dato è in relazione ai dissesti di dimensioni notevoli registrati nel periodo, quali quelli della Cassa di Risparmio Molisana, della Banca Popolare di Spoleto, della Cassa di Risparmio di Calabria e Lucania, della Cassa di Risparmi e Depositi di Prato.

Il dato relativo al quinquennio precedente, in cui la percentuale della massa fiduciaria delle banche sottoposte ad amministrazione straordinaria raggiunge l'1,75 per cento della raccolta totale, si spiega per la presenza del Banco Ambrosiano sottoposto ad amministrazione straordinaria e successivamente a liquidazione coatta amministrativa nello stesso anno (1982). Tra il 1990 e il 1994, in cui la media del rapporto è attorno allo 0,6 per cento, si registrano i casi della Banca Popolare di Sassari e della Banca Popolare di Napoli. Nel biennio 1995-96 l'incidenza a livello di sistema delle banche in amministrazione straordinaria è attorno all'1,3

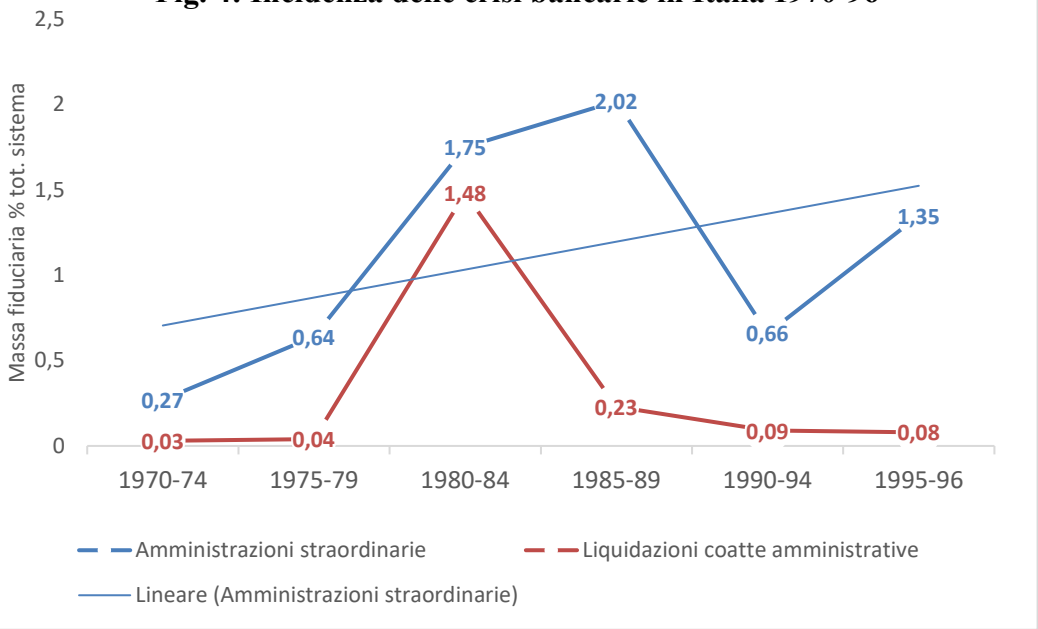
[65] In particolare, la situazione dei dati sulla massa fiduciaria delle banche in liquidazione coatta amministrativa è la seguente. Per i primi due quinquenni (1970-74 e 1975-79) non si dispone di alcuna informazione (tra queste banche rientra anche la Banca Privata Italiana). Per le banche per le quali la liquidazione coatta amministrativa si configura come l'esito dell'amministrazione straordinaria, è stato utilizzato, ove disponibile, il dato sulla massa fiduciaria risultante al momento del decreto relativo alla prima procedura (per maggiori dettagli si veda la Tav. A1). Per gli anni Novanta, la Sicilcassa e il Credito Commerciale Tirreno, tra le maggiori banche in crisi del periodo, sono comprese nei dati sulle amministrazioni straordinarie, ma non in quelli sulle liquidazioni coatte, dal momento che sono state entrambe liquidate nel 1997.

[66] Questi dati si riferiscono al rapporto tra la massa fiduciaria delle banche in amministrazione straordinaria e la massa fiduciaria del sistema all'inizio del quinquennio.

per cento della raccolta totale, a causa essenzialmente della sottoposizione alla procedura di rigore della Sicilcassa.

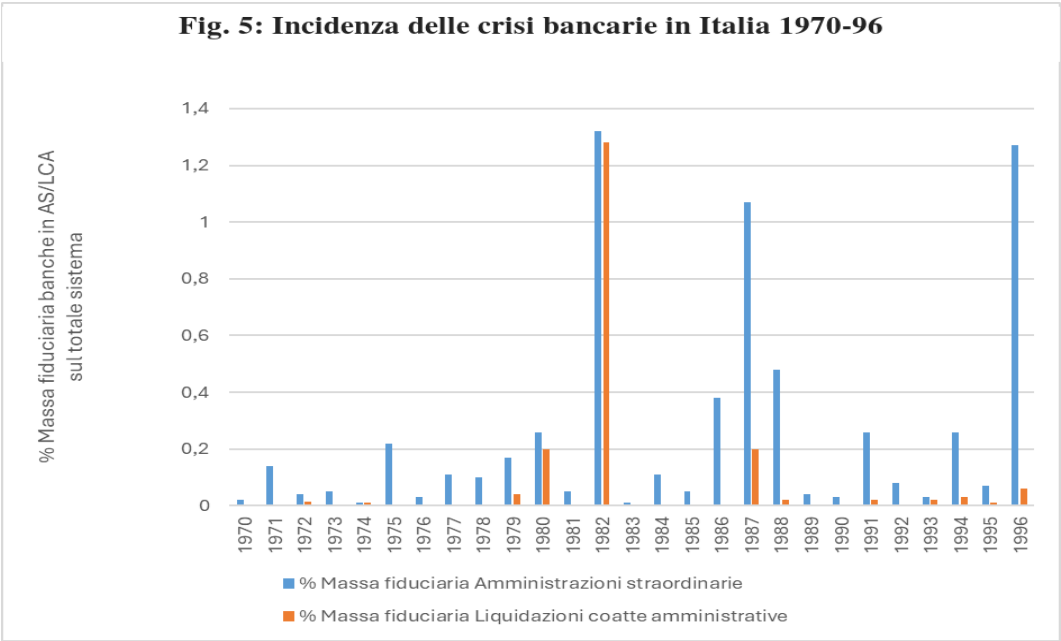
La Fig. 4 mostra una linea di tendenza che sembra indicare un aumento della incidenza media sul totale della raccolta del sistema bancario delle crisi che hanno interessato banche sottoposte ad amministrazione straordinaria tra il 1970 e il 1996.

Fig. 4: Incidenza delle crisi bancarie in Italia 1970-96



Considerando l'incidenza della massa fiduciaria delle banche sottoposte ad amministrazione straordinaria sul totale della raccolta del sistema nei singoli anni, questo rapporto raggiunge valori superiori all'1 per cento nel 1982 (1,3 per cento) a causa della crisi del Banco Ambrosiano, nel 1987 (1,1 per cento) per la crisi della Cassa di Risparmio di Calabria e Lucania, nel 1996 (1,3 per cento), per le crisi che hanno riguardato la Sicilcassa, il Credito Commerciale Tirreno e la Banca di Credito di Trieste (Fig. 5).

Fig. 5: Incidenza delle crisi bancarie in Italia 1970-96



I dati che abbiamo finora esaminato mostrano che nel periodo considerato le ricadute sul resto del sistema bancario italiano delle crisi delle banche che sono state oggetto di un provvedimento di amministrazione straordinaria sono state nel complesso contenute. Si tratta di una valutazione che è in larga parte un effetto della definizione operativa di crisi usata per misurare questi effetti (l'attivazione di un provvedimento di rigore). Non si tratta di un dato pienamente indipendente da questa definizione. Siamo di fronte a un limite concettuale: la nostra valutazione è basata sull'assenza di una crisi sistemica accertata attraverso gli strumenti amministrativi disponibili nell'ordinamento e non sull'assenza di tensioni sistemiche tout court. In altre parole, queste conclusioni sono determinate dalla disponibilità dei dati sulle banche che sono andate in crisi che siamo riusciti a ricostruire.

Per avere un quadro più completo dell'effettiva incidenza delle crisi bancarie sul totale del sistema, i dati riportati andrebbero integrati con quelli desumibili dalle banche che sono state oggetto di interventi di ristrutturazione negli anni 1993-96. Si tratta di banche le cui situazioni di difficoltà sono state risolte senza un ricorso formale alle procedure di rigore, attraverso modificazioni degli assetti proprietari e organizzativi, rese possibili grazie agli interventi di altre banche nella fase immediatamente successiva alla emersione del dissesto o nell'ambito di interventi pubblici. In questo caso l'impatto sistemico delle crisi bancarie aumenterebbe sicuramente.

I dati a nostra disposizione non hanno consentito una ricostruzione completa delle operazioni di consolidamento e di ristrutturazione e del loro impatto sul resto del sistema.. Per queste situazioni, abbiamo dovuto far ricorso alle evidenze disponibili in letteratura. In particolare, se si tiene conto dei processi di ristrutturazione, il rapporto tra la massa fiduciaria delle banche in crisi e quella dell'intero sistema sarebbe pari all'1,48 per cento nel 1993, all'1,21 per cento nel 1994, al 5,7 per cento nel 1996 (5,7 per cento). [67] Questi dati tengono conto dei casi di banche 'ristrutturate', quali il Banco di Sicilia (1993), la Cassa di Risparmio di Puglia (1994), la Cassa di Risparmio di Calabria e Lucania (1994), la Cassa di Risparmio Salernitana (1996), e il Banco di Napoli (1996). Si tratta di valori sull'impatto delle crisi che sono di gran lunga più alti di quelli misurati solo sulle banche in amministrazione straordinaria.

7. Le amministrazioni straordinarie

7.1 I presupposti dei provvedimenti

Le informazioni raccolte sui presupposti che hanno dato luogo all'attivazione delle amministrazioni straordinarie tra il 1970 e il 1996 confermano che alla base delle crisi vi sono quasi sempre fattori interni di ordine gestionale (Fig. 6).[68]

Sui 177 casi di amministrazione straordinaria verificatisi nell'intero arco temporale esaminato ben 98, pari al 55 per cento, sono stati determinati dall'operare congiunto di gravi irregolarità

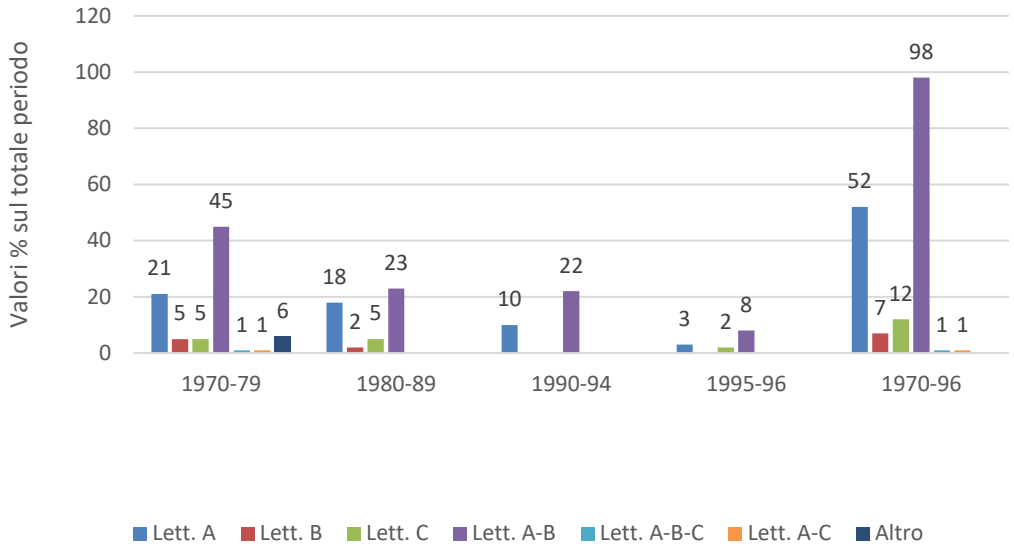
[67] Questi dati sono in Boccuzzi (1998).

[68] I presupposti per l'adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria sono dettati dall'art. 57 della legge bancaria del 1936-38; essi sono stati riproposti dall'art. 70 del TUB del 1993. In particolare, l'amministrazione straordinaria poteva essere disposta: A) qualora risultino gravi irregolarità nell'amministrazione delle aziende di credito, ovvero gravi violazioni delle norme legali e statutarie che ne regolano l'attività, oppure gravi infrazioni delle disposizioni emanate dall'autorità di vigilanza; B) nel caso in cui risultino gravi perdite del patrimonio; C) quando lo scioglimento sia richiesto dagli stessi organi amministrativi delle aziende di credito.

nell'amministrazione e di gravi perdite patrimoniali (lettere A e B dell'art. 57 della legge bancaria e dell'art. 70 del TUB). In 52 casi, pari a quasi il 30 per cento, il presupposto per l'adozione del provvedimento è stato rinvenuto esclusivamente in gravi irregolarità nell'amministrazione ovvero in gravi irregolarità nel rispetto delle norme che regolano l'attività delle banche (lettera A dell'art. 57 della legge bancaria e dell'art. 70 del TUB).

Solo in 7 casi (pari al 4 per cento) alla base del provvedimento di amministrazione straordinaria sono state assunte unicamente le perdite del patrimonio senza alcun collegamento a gravi disfunzioni gestionali o irregolarità amministrative e regolamentari (lettera B). Infine, sono da registrare 12 episodi di crisi (quasi il 7 per cento del totale), in cui il provvedimento è stato adottato su richiesta degli organi societari della banca (lettera C). Va considerato che in molti casi in cui il provvedimento è stato assunto solo per gravi irregolarità successivamente sono emerse anche gravi perdite del patrimonio o addirittura perdite di eccezionale gravità che hanno dato luogo alla liquidazione coatta amministrativa.

Fig. 6: Amministrazioni straordinarie 1970-96. Presupposti



La netta prevalenza del presupposto legato alla contemporanea presenza di gravi irregolarità amministrative e di gravi perdite patrimoniali si riscontra in tutti i sottoperiodi in cui è stato suddiviso l'orizzonte temporale di riferimento, con una incidenza percentualmente maggiore nel decennio 1970-79. Per maggiori dettagli si rimanda alla Tav. A2.

7.2 Le banche in crisi per categorie giuridiche

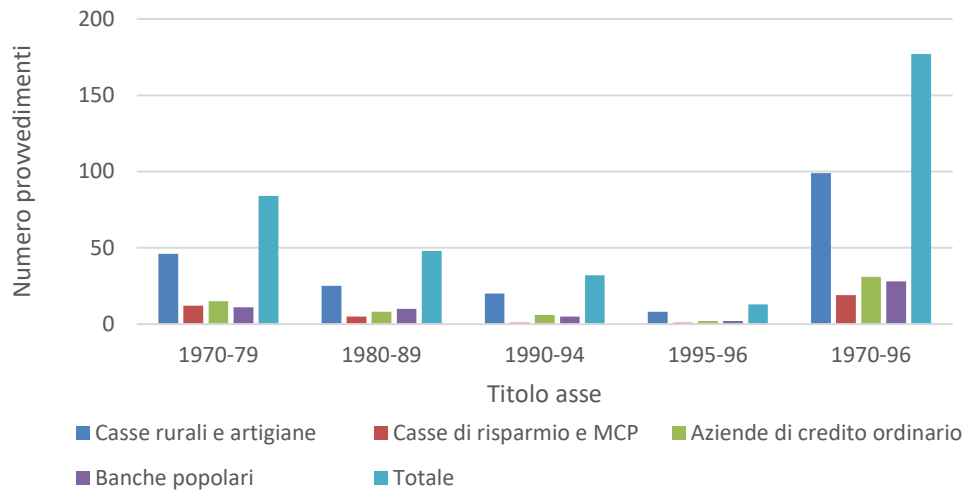
Tra le categorie giuridiche delle banche sottoposte ad amministrazione straordinaria si nota la netta prevalenza delle casse rurali e artigiane, con 99 procedure avviate negli anni 1970-1996, quasi il 56 per cento del totale (Fig. 7). [69] Ciò conferma il tratto peculiare delle crisi bancarie

[69] Dato il periodo preso in esame in questo lavoro, le categorie giuridiche cui si è fatto riferimento sono quelle in essere sotto la vigenza dell'articolo 5 della legge bancaria del 1936-38.

in Italia a partire dal secondo dopoguerra, che hanno riguardato in prevalenza banche di dimensioni contenute, molto presenti nel sistema bancario italiano.[70]

Per quel che riguarda le altre categorie giuridiche, le aziende di credito ordinario hanno dato origine a 31 provvedimenti di amministrazione straordinaria, pari al 18 per cento del totale. Tra le banche popolari, sono stati 28 i casi di scioglimento degli organi societari, pari al 16 per cento del totale, mentre le procedure avviate nei confronti delle casse di risparmio e dei monti di credito su pegno sono state 19, con un'incidenza sul totale pari all'11 per cento (Tav. A3, Fig. A2).

Fig. 7: Amministrazioni straordinarie 1970-96. Categorie giuridiche



Nella tav. A3 sono riportati i dati della massa fiduciaria delle banche sottoposte ad amministrazione straordinaria suddivisi per categoria giuridica. Le aziende di credito ordinario negli anni 1980-84 arrivano a pesare l'1,65 per cento della massa fiduciaria dell'intero sistema, a causa del dissesto del Banco Ambrosiano (1982). Alle casse di risparmio nel quinquennio 1985-89 fa capo l'1,67 per cento della massa fiduciaria totale, per la sottoposizione ad amministrazione straordinaria della Cassa di Risparmio di Calabria e Lucania (1987) e della Cassa Depositi e Risparmi di Prato (1988), e nel biennio 1995-96 l'1,14 per cento, per l'amministrazione straordinaria della Sicilcassa (1996). Le casse rurali ed artigiane oscillano tra l'0,08 per cento del 1970-74 e lo 0,14 del periodo 1990-94. Le banche popolari hanno valori tra lo 0,01 per cento del 1995-96 e lo 0,39 per cento del quinquennio 1990-94.

7.3 La distribuzione territoriale delle banche in amministrazione straordinaria

I dati sulla distribuzione territoriale confermano la maggiore fragilità del sistema bancario meridionale, che si è andata fortemente accentuando nel corso degli anni (Tav. A6 e Fig. A5). Ne è riprova la maggiore incidenza dei provvedimenti di amministrazione straordinaria

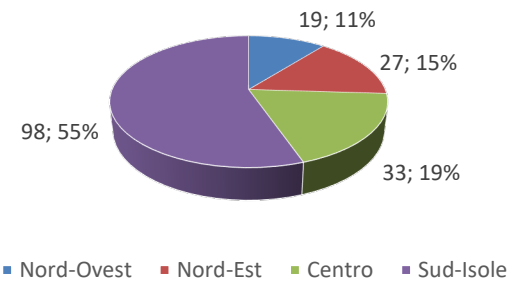
[70] Il dato risulta confermato se – nell'ambito di una ricognizione completa della patologia bancaria – si fa riferimento alle numerose casse rurali in difficoltà, la cui situazione ha dato origine a operazioni di incorporazione a partire dal 1985 (paragrafo 8 e tav. A8).

adottati dalle autorità nei confronti delle banche del Mezzogiorno per fronteggiare le situazioni di crisi.

Su 177 amministrazioni straordinarie disposte nel periodo 1970-96, ben 98, pari al 55 per cento del totale, riguardano banche del Sud e delle Isole (Fig. 8). Il Mezzogiorno rappresenta il 34 per cento delle amministrazioni straordinarie negli anni Settanta, mentre nei decenni successivi tale percentuale si è notevolmente accresciuta, fino a rappresentare oltre il 77 per cento del totale delle procedure avviate negli anni Ottanta e il 71 per cento nei primi sei anni del decennio successivo.

Per quanto riguarda la distribuzione per regioni delle crisi delle banche meridionali si evince che particolarmente rilevante risulta essere il peso percentuale del numero delle procedure avviate nei confronti delle banche campane e siciliane.

Fig. 8: Ammnistrazioni straordinarie 1970-96 per area geografica
(totale n. 177)



7.4 Gli esiti delle amministrazioni straordinarie

L'esito della gestione straordinaria più sfavorevole è rappresentato dalla sottoposizione dell'azienda alla liquidazione coatta amministrativa, disposta nel caso di accertamento da parte degli organi straordinari dell'impossibilità per la banca di rimanere sul mercato. Nel caso in cui la situazione tecnica definita dai commissari sia tale da far ritenere possibile un risanamento degli equilibri tecnici e gestionali, le autorità promuovono il ripristino della gestione ordinaria, a volte accompagnata da una differente composizione della proprietà. A metà strada tra queste due soluzioni si pone l'incorporazione dell'azienda commissariata (ovvero la sua fusione con) in un'altra banca.

In letteratura si riferisce in genere ai rapporti tra l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa partendo dalla considerazione che i due istituti danno luogo a una sequenza, essendo la seconda uno dei possibili esiti della prima (Dini, 1983). Secondo altri approcci, il disegno astrattamente previsto dalla legge bancaria del 1936-38, fatto proprio anche dal TUB del 1993, porrebbe i due strumenti in un rapporto di indipendenza (Armento et al., 1987).

Tuttavia, nel valutare il tipo di relazione intercorrente tra i due istituti non si può prescindere dalla natura della crisi che le autorità di vigilanza si trovano costrette a governare. Infatti, le procedure di gestione straordinaria e di liquidazione coatta sono solo formalmente in un rapporto di alternatività quando le autorità sono di fronte a una crisi particolarmente grave. In

questo caso, la teoria del rapporto di sequenza sembra avere maggiore fondamento, in quanto l'immediata applicazione dell'amministrazione straordinaria consente di studiare da vicino la situazione e di predisporre la successiva espulsione della banca dal mercato.

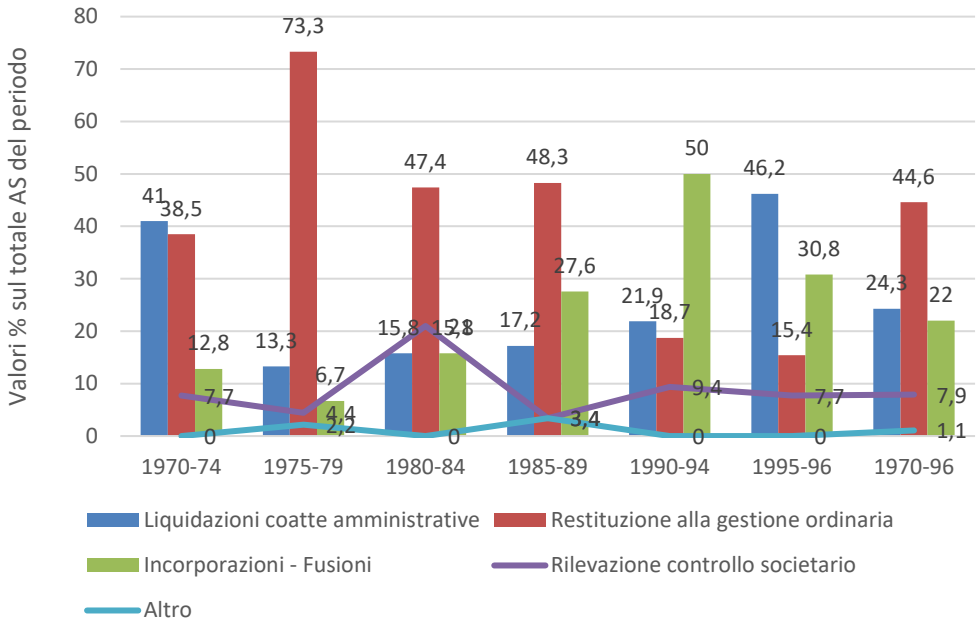
In Italia, l'incidenza delle liquidazioni coatte intese come esito delle amministrazioni straordinarie è andata progressivamente diminuendo negli anni Settanta, per poi tornare a crescere a partire dagli anni Ottanta. Nell'ultimo biennio considerato (1995-96) le liquidazioni coatte amministrative sono state l'esito del 46 per cento delle amministrazioni straordinarie avviate.

L'ipotesi normale di risoluzione della crisi reversibile trattata con l'amministrazione straordinaria è quella del ritorno alla gestione ordinaria (Fig. 9). Negli anni tra il 1970 e il 1989, il ritorno alla gestione ordinaria costituiva l'esito decisamente più probabile di una procedura (il 38 per cento dei casi nel periodo 1970-74; il 73 per cento nel quinquennio successivo; oltre il 40 per cento per tutti gli anni Ottanta). In questi anni il commissariamento delle banche non è più considerato l'antefatto della scomparsa dell'ente, ma uno strumento di stabilizzazione e di maggiore garanzia dei depositanti e della clientela. In altre parole, tale istituto non necessariamente si configura come un passaggio intermedio verso l'espulsione della banca dal mercato.

A questo proposito, nella Relazione della Banca d'Italia per il 1984 (pag. 345), si legge che "il ricorso all'amministrazione straordinaria è per sua natura diretto a rimuovere situazioni non conformi alle regole di una sana e corretta gestione. In tale ottica l'intervento straordinario può considerarsi uno strumento a disposizione dell'organo di vigilanza allorché occorra evitare che situazioni gravemente irregolari sul piano dell'amministrazione degenerino a danno degli assetti patrimoniali ed economici." Sempre nella stessa Relazione si afferma che: "il commissariamento degli enti creditizi non deve essere considerato l'antefatto della scomparsa dell'ente stesso, ma come elemento di stabilità e di maggiore garanzia dei depositanti e della clientela".

A partire dagli inizi degli anni Novanta, questa ipotesi di soluzione dell'amministrazione straordinaria diviene sempre meno praticata a tutto vantaggio delle operazioni di concentrazione, che arrivano a rappresentare l'esito del 50 per cento delle procedure avviate tra il 1990 e il 1994 e il 31 per cento nei due anni successivi. Queste percentuali si accrescono notevolmente se consideriamo l'altro possibile esito relativo alla rilevazione del controllo societario (per tutti i dettagli si vedano la Tav. A4 e la Fig. A3).

Fig. 9: Amministrazioni straordinarie 1970-96. Esiti



Va considerato infatti che questi dati potrebbero sottostimare il fenomeno complessivo delle concentrazioni aziendali in situazioni di crisi o di grave problematicità, in quanto non tengono conto delle operazioni realizzate indipendentemente dalla sottoposizione della banca alla amministrazione straordinaria. Il fenomeno non è facilmente quantificabile; esso si ricollega a quei casi in cui la realizzazione di queste operazioni ha consentito ai responsabili aziendali di risolvere autonomamente situazioni di crisi, evitando l'assoggettamento della banca a provvedimenti di rigore.[71]

Un interesse particolare riveste l'esame degli esiti delle procedure di amministrazione straordinaria con riferimento alle diverse categorie giuridiche di aziende di credito. L'andamento a livello di sistema si rispecchia in quello delle casse rurali e artigiane e in quello delle casse di risparmio e dei monti di credito su pegno: in entrambi i casi il ritorno alla gestione ordinaria è l'esito più probabile dell'amministrazione straordinaria.

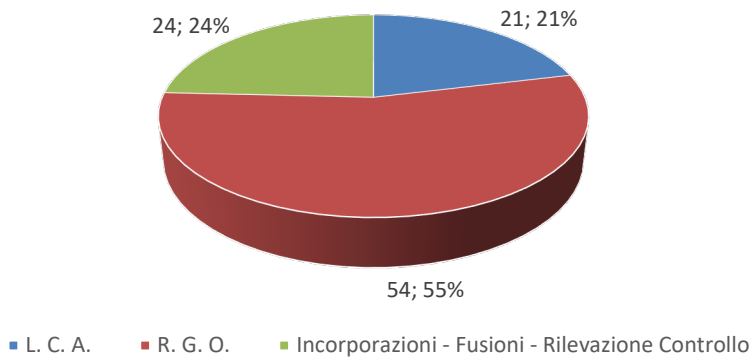
Nel caso delle aziende di credito ordinario e delle banche popolari il legame tra amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa tende a mantenersi relativamente elevato, a conferma del carattere meno reversibile in via autonoma delle crisi che hanno colpito queste due categorie di banche. Sia per le banche popolari che per le aziende di credito ordinario, inoltre, la strada della concentrazione rappresenta un esito molto frequente.

Tra le casse rurali e artigiane, il risanamento in via autonoma ha rappresentato l'esito più probabile, 54 casi su 99, pari al 55 per cento (Fig. 10). In molti casi, a partire dagli anni Ottanta

[71] Sul punto si vedano le seguenti Relazioni annuali della Banca d'Italia: Relazione sul 1987, pag. 308; Relazione sul 1988, pag. 330; Relazione sul 1989, pag. 328; Relazione sul 1990, pag. 309; Relazione sul 1991, pag. 300.

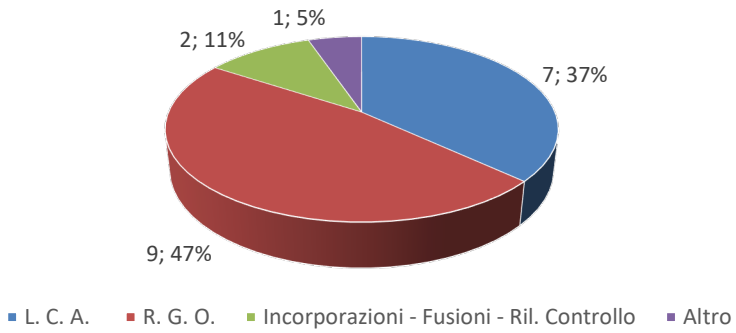
determinanti si sono rivelati gli interventi del Fondo centrale di garanzia (FCG) delle casse rurali. Per questo comparto si è fatto ricorso alla incorporazione/fusione con altre casse e alla liquidazione coatta amministrativa in un numero di situazioni quasi identico (rispettivamente 24 e 21 casi).

Fig. 10: Casse rurali e artigiane (totale n. 99)



Sulle 19 casse di risparmio e monti di credito su pegno sottoposti a gestione straordinaria, 9 (pari al 47 per cento) hanno potuto beneficiare dell'esito più favorevole (Fig. 11). In un caso – quello della Cassa di risparmio di Prato – si è registrato l'intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD), che è subentrato nella gestione della crisi, accollandosi la totalità del costo dell'intervento. Sui 7 casi in cui l'esito è stato rappresentato dalla liquidazione coatta amministrativa 5 hanno riguardato i monti di credito su pegno. Per questa categoria di banche le operazioni di concentrazione hanno costituito un esito molto residuale, con soli 2 casi (l'11 per cento).

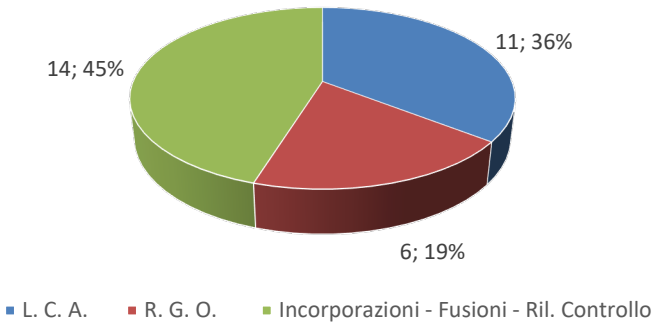
Fig. 11: Casse di risparmio e MCP (totale n. 19)



Tra le aziende di credito ordinario, l'esito più sfavorevole, costituito dalla liquidazione coatta, ha riguardato 11 banche spa (il 36 per cento del totale) con una distribuzione omogenea nell'intero periodo considerato (Fig. 12). Il 19 per cento delle procedure (6 su 31) si è concluso con la restituzione della banca alla gestione ordinaria. In altri 14 casi, pari al 45 per cento del totale, ciò è stato reso possibile solo mediante operazioni di incorporazione, fusione, ovvero

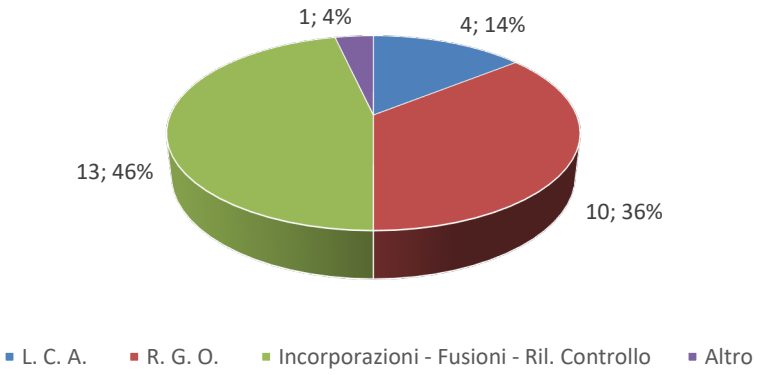
mediante il trasferimento ad altre banche della maggioranza delle azioni ordinarie, cioè con la perdita del controllo societario da parte della vecchia proprietà/gestione responsabile del dissesto.

Fig. 12: Aziende di credito ordinario (totale n. 31)



Per le banche popolari il ritorno in bonis dell'azienda ha rappresentato l'esito di 10 procedure sulle 28 avviate, pari al 36 per cento (Fig. 13). In questo comparto si è mostrato importante il fattivo intervento della associazione di categoria con l'incorporazione all'interno di un'altra banca di dimensioni maggiori e con migliori prospettive (il 46 per cento degli esiti). Solo 4 procedure (il 14 per cento del totale) si sono concluse con la scomparsa dell'azienda.

Fig. 13: Banche popolari (totale n. 28)



8. Le liquidazioni coatte amministrative

8.1 I presupposti dei provvedimenti

Nel periodo in esame, i presupposti che portavano alla decisione di porre un'azienda in liquidazione erano, come dettava la normativa, irregolarità nell'amministrazione, o violazioni delle norme legali e statutarie, o perdite del patrimonio, giudicate di eccezionale gravità. Il comune denominatore della gravità era tale da non consentire prospettive di risanamento percorribili.

A queste motivazioni previste dalla legge se ne aggiungevano altre: la prolungata inattività dell'azienda, l'impossibilità di raggiungere gli scopi sociali, lo stato di totale abbandono e di disordine amministrativo e contabile emerso in sede ispettiva e, infine, fatti malversatori e illeciti.

Se proviamo a ricondurre ciascuna delle 79 liquidazioni coatte amministrative aperte nel periodo in esame, a una o più delle motivazioni accennate, riscontriamo un massiccio ricorso, nei testi dei provvedimenti, alla formula "gravi irregolarità amministrative e gravi perdite patrimoniali". In alcune circostanze vengono anche segnalate violazioni di legge, mentre l'inattività sembra una circostanza tipica dei primi anni '70. [72] Tra il 1972 e il 1975, ad esempio, su tredici liquidazioni avviate, quattro sono dovute a prolungata inattività. Si tratta di due Monti di Pietà e due Casse Rurali. Negli anni successivi questa motivazione scompare completamente.

Per capire la portata del fenomeno delle liquidazioni coatte amministrative è opportuno guardare oltre che al numero di procedure avviate nel corso del periodo in esame anche al numero delle procedure in essere dal 1970 al 1996 (Fig. 14).[73]

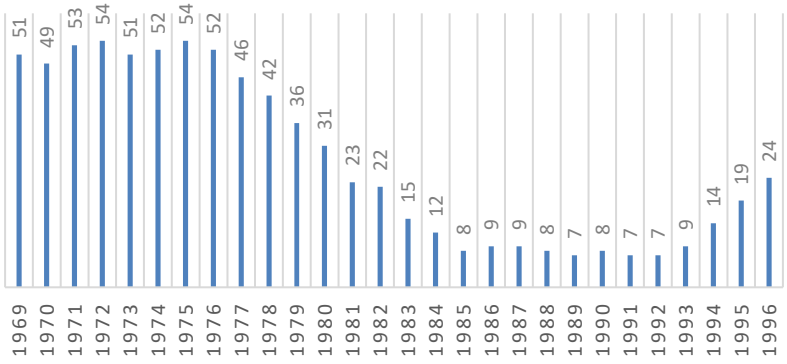
Il periodo esaminato inizia con uno "stock" di 51 liquidazioni in corso, alcune delle quali iniziate molti anni prima; a esempio, la relazione di Vigilanza sul 1972 segnala una procedura ancora in corso aperta nel lontano 1932 e che si chiuderà soltanto nel giugno del 1976.

Se guardiamo ai numeri assoluti di liquidazioni coatte amministrative in essere al 31 dicembre di ciascun anno assistiamo a un andamento sostanzialmente in equilibrio per gli anni '70 con una lieve tendenza alla riduzione delle procedure in corso. Tra il 1970 e il 1976 le procedure in atto sono circa cinquanta, numero che non sarà mai più raggiunto nell'intero periodo. Il numero si riduce sensibilmente e costantemente dal 1977 al 1992 (da 46 procedure in corso al 31 dicembre 1976 si arriva alle 7 del 1992). Dal 1993 la tendenza si inverte e dalle 9 del 1993 si arriva a 24 procedure in essere nel 1996.

[72] Nel 1972 la Relazione annuale del Servizio Vigilanza fornisce una stima delle cause che avevano, nel corso degli anni precedenti, determinato le 53 liquidazioni coatte all'epoca in essere. Le misure erano dovute "a gravi irregolarità amministrative e contabili e/o gravi perdite (53 per cento), a prolungata inattività (43 per cento) e il rimanente ad accertate gravi violazioni di legge". Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.122, docc.1 e 2.

[73] Poiché la durata di una liquidazione è estremamente variabile, le aperture e chiusure di ciascun anno hanno impattato in maniera diversa sul numero complessivo delle procedure in essere.

Fig. 14: Liquidazioni coatte amministrative in essere 1970-1996



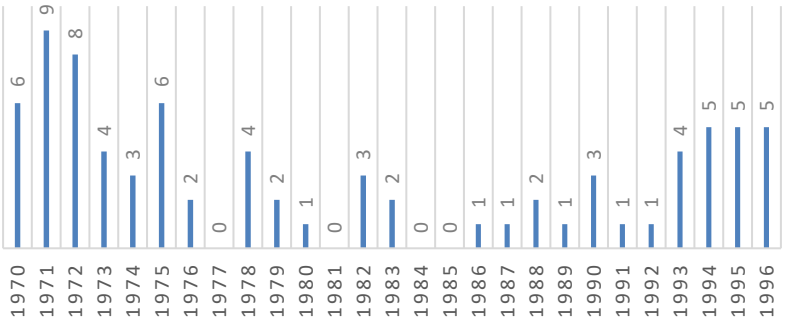
Il periodo di flessione del fenomeno è dovuto in parte alla diminuzione di nuovi provvedimenti e in parte allo "smaltimento" di procedure iniziate in periodi precedenti. La progressiva diminuzione delle nuove liquidazioni coatte amministrative viene attribuita dai documenti coevi a diversi fattori e in particolare "alle sollecitazioni dell'organo di Vigilanza presso le filiali della Banca d'Italia affinché segnalino e intervengano prontamente in caso di situazioni allarmanti nelle aziende del loro territorio e […] al contributo significativo del Fondo delle CRA per salvataggi di Casse in dissesto". [74] Inoltre, l'accelerazione nelle procedure liquidatorie, che consente di chiudere procedimenti anche molto vecchi e permette "un più funzionale e snello utilizzo degli istituti previsti dalla legge per agevolare lo svolgimento delle procedure cui, tra l'altro, consegue un contenimento degli oneri connessi", contribuisce a far diminuire in maniera vistosa il numero di procedure in essere. [75]

[74] Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.122, docc.1 e 2 sul 1978.

[75] Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.122, docc.1 e 2 sul 1980.

Per quanto riguarda le procedure avviate nel periodo in esame, nel 1971 si registra il più alto numero di liquidazioni iniziate, con 9 aziende poste in liquidazione coatta amministrativa, mentre per quattro anni (1977, 1981, 1984, 1985) non viene aperta nessuna procedura (Fig. 15).

Fig. 15: Liquidazioni coatte amministrative avviate 1970-1996



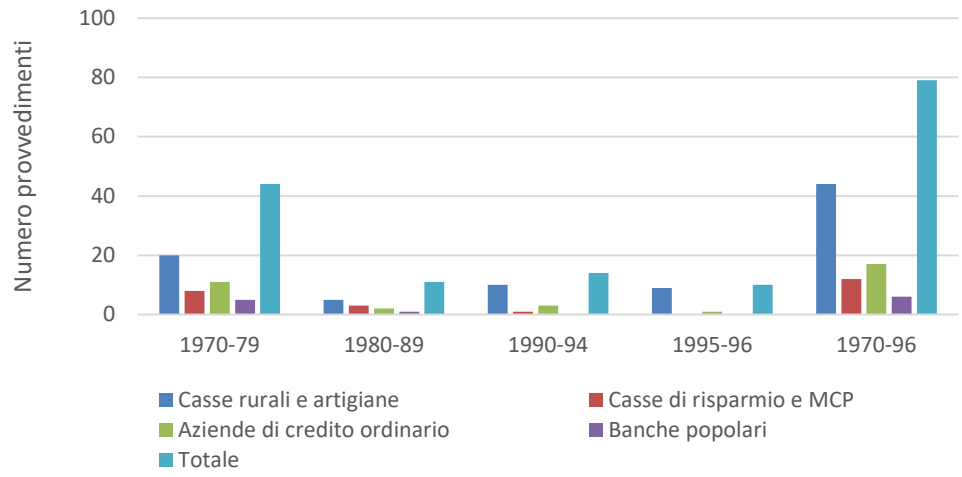
Anche se formalmente la liquidazione coatta amministrativa è un istituto autonomo rispetto all'amministrazione straordinaria, nella pratica il provvedimento di amministrazione straordinaria risulta essere stato disposto "prevalentemente come rimedio estremo prima della liquidazione coatta e in funzione di quest'ultima" (Capolino et al., 2008).

Sulle 79 liquidazioni avviate tra il 1970 e il 1996, ben 43, il 54,4 per cento hanno riguardato aziende già in amministrazione straordinaria; nel quinquennio 1985-1989 le 5 liquidazioni avviate provenivano tutte da amministrazioni straordinarie.

8.2 Le categorie giuridiche

Nel periodo 1970-1996 le categorie giuridiche maggiormente interessate dalle procedure di liquidazione coatta amministrativa (Fig. 16) sono state senza dubbio le casse rurali e artigiane, la componente più numerosa per numero e più limitata per dimensione unitaria del sistema bancario italiano, che hanno rappresentato il 55,7 per cento del totale con 44 provvedimenti; le aziende di credito ordinario sottoposte a liquidazione sono state 17 (il 21,5 per cento), le casse di risparmio e i monti di credito su pegno 12 (il 15,2 per cento) e le banche popolari 6 (il 7,6 per cento).

Fig. 16: Liquidazioni coatte amministrative 1970-96. Categorie giuridiche

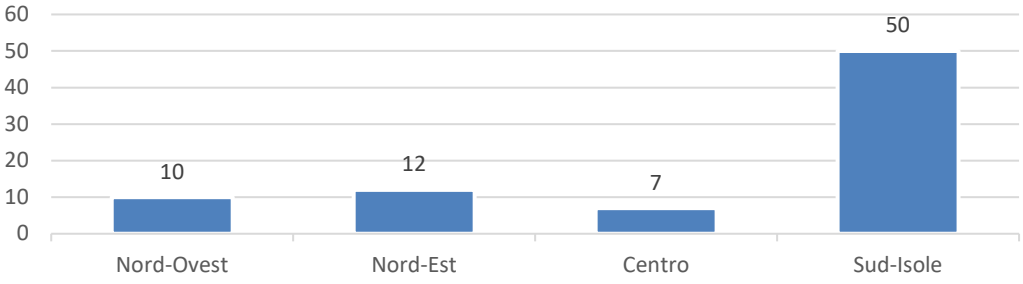


8.3 La distribuzione territoriale

Come già illustrato per le amministrazioni straordinarie, anche i dati sulla distribuzione territoriale delle liquidazioni coatte amministrative confermano come nel periodo 1970-1996 la grandissima parte delle aziende in crisi irreversibile siano state quelle con sede nel Sud del Paese (Fig. 17).

Le percentuali sono nette: nell'intero periodo in esame, su 79 provvedimenti di liquidazione coatta amministrativa, 50, pari al 63 per cento, hanno interessato banche del Sud e delle Isole. Se guardiamo ai singoli decenni, negli anni '80 le banche meridionali oggetto di liquidazioni coatte amministrative sono state il 73 per cento, dato in lieve aumento nel periodo 90-96 quando hanno rappresentato i ¾ delle aziende in liquidazione.

Fig. 17: Liquidazioni coatte 1970-1996 per area geografica (totale n. 79)



Con riferimento agli esiti delle liquidazioni coatte amministrative, come si è detto, le possibilità potevano essere soltanto due: i) la cessione delle attività e passività a una o più aziende; ii) la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria.

Quest'ultima soluzione risulta molto poco praticata. Su 79 liquidazioni avviate nel periodo, soltanto 11 si chiudono con la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, una vede l'intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, mentre nelle rimanenti 67 intervengono altre aziende che assumono le attività e le passività di quelle liquidate. Delle 11 aziende cui viene revocata l'autorizzazione, 8 sono monti di credito su pegno e 3 casse rurali e artigiane.

9. Le fusioni e incorporazioni

9.1 I presupposti

Se si guarda ai motivi che possono indurre una banca a ricorrere ad operazioni di fusione e/o incorporazione ci si imbatte in due grandi categorie: da una parte lo sviluppo dell'azienda sia in senso dimensionale che di penetrazione geografica e di varietà di servizi offerti e quindi la ricerca di una maggiore efficienza, la diversificazione dei rischi, l'accrescimento del potere di mercato; dall'altra il salvataggio di intermediari in crisi. Questo tipo di fusioni e acquisizioni sono state attuate spesso su "sollecitazione" delle autorità di vigilanza che invitano banche sane ed efficienti ad acquisire banche in crisi nel tentativo di far superare importanti difficoltà. Si tratta dunque di operazioni che rappresentavano spesso, per l'autorità di vigilanza, la soluzione migliore per evitare la liquidazione di una banca in difficoltà e, al tempo stesso, consentire di minimizzare i costi della crisi.

Negli anni oggetto del presente studio, queste due motivazioni, anche se in misura diversa in diversi periodi, convivono in maniera esplicita senza mai escludersi: le fusioni e le incorporazioni sono un mezzo per costruire una "più funzionale strutturazione del sistema creditizio" e per "risolvere situazioni aziendali critiche".[76]

L'esame anno dopo anno delle Relazioni annuali della Banca d'Italia e di quelle della Vigilanza, permettono di seguire l'evoluzione di queste motivazioni. Nel decennio 1970-1979, pur facendo esplicito riferimento al fatto che le operazioni della specie servono ai due scopi già ricordati, il ricorso a queste forme di concentrazione sembra più orientato alla risoluzione di crisi bancarie al fine di evitare, quando possibile, provvedimenti di rigore. Nella relazione sul 1978, ad esempio, si fa riferimento alla tendenza "che va maturando di ricorrere, quando le situazioni lo consentano, a strumenti alternativi all'adozione dei provvedimenti di rigore [prendendo] anche in esame l'ipotesi di concentrazioni".[77]

Nel decennio successivo sia le Relazioni annuali dell'Istituto, sia le relazioni di Vigilanza sottolineano che i progetti di fusione e incorporazione sottoposti alla Banca d'Italia, che doveva comunque autorizzare ogni operazione, testimoniano "la tendenza delle aziende di credito ad accrescere le proprie dimensioni attraverso processi di concentrazione (fusioni e acquisizione di controlli aziendali)", mentre la funzione di risoluzione di crisi non conclamate viene più raramente menzionata.

La Relazione annuale sul 1988 è forse l'esempio più compiuto di questa evoluzione degli anni Ottanta; essa registra "un accresciuto interesse delle aziende di credito, soprattutto quelle di maggiori dimensioni, per operazioni di concentrazione, generalmente motivate da obiettivi di carattere strategico anche in vista della realizzazione del mercato unico comunitario, a

[76] Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.122, doc.5.

[77] Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.125, doc.4.

differenza di quelle concluse nel passato prevalentemente connesse a interventi per il rilievo di aziende in crisi".[78]

Il fatto che siano aumentate le operazioni "di carattere strategico" non significa però che le operazioni di concentrazione abbiano dismesso il loro carattere di risoluzione di crisi, anzi la stessa relazione, qualche pagina oltre, ravvisa nelle operazioni di concentrazione una "via obbligata" per la prevenzione di crisi bancarie quando "i problemi hanno raggiunto carattere strutturale [e] sono ridotti i margini per tentativi di risanamento in via autonoma […], l'esperienza dimostra che la concentrazione, nelle varie forme previste dal nostro ordinamento (fusioni, cessioni, rilievo di pacchetti, accordi operativi), diventa sempre più la via obbligata da seguire".[79]

La ricostruzione dell'andamento delle fusioni per gli anni di interesse è dipesa necessariamente della qualità e completezza delle fonti documentarie disponibili. A questo proposito si rendono qui necessarie due precisazioni. La ricostruzione dell'anagrafe[80] delle banche fuse e/o incorporate dal 1970 al 1996, realizzata con questo lavoro, ha risentito del diverso trattamento che le fonti dedicano al fenomeno. Dal 1970 al 1989, con la sola eccezione del 1988, è stato possibile ricostruire con puntualità tutte le fusioni, pure o per incorporazione, potendo così definire il fenomeno con riferimento alla categoria giuridica delle banche interessate, alla loro distribuzione territoriale, e alla natura omogenea o eterogenea delle operazioni.[81]

Nel settennio 1990-1996 le fonti forniscono invece il numero complessivo delle proposte di concentrazione che l'organo di Vigilanza ha esaminato annualmente e, a volte, quante di queste sono state effettivamente autorizzate[82], ma non distinguono più quali siano le fusioni e quali le incorporazioni. Per questo sottoperiodo, quindi, non è stato possibile classificare per categoria o per distribuzione geografica il fenomeno e anche i valori assoluti sono stati calcolati sulla base di informazioni a volte contraddittorie.

---

[78] Relazione annuale sul 1988, pag.308.

[79] *Ibidem*, pag.331.

[80] Per ricostruire l'anagrafe delle banche oggetto di fusioni e incorporazioni dal 1970 al 1996, sono state utilizzate diverse fonti. In particolare, è stato effettuato uno spoglio sistematico delle Relazioni annuali della Vigilanza, conservate nell'Archivio storico della Banca d'Italia, delle Relazioni annuali dell'Istituto, disponibili sul sito web bancaditalia.it e dei Bollettini di Vigilanza conservati nella Biblioteca Baffi.

[81] Erano definite "omogenee" le fusioni e/o le incorporazioni tra banche della medesima categoria, "eterogenee" quelle che unificavano aziende di categorie differenti.

[82] Il numero dei progetti esaminati è disponibile soltanto per alcuni anni del decennio 1980-89: sono 70 nell'83, con una flessione negli anni successivi: 45 nell'84, 20 nell'85, 16 nell'86; nell'87 si registra un primo aumento dei progetti presentati, 26 in totale, che poi nell'anno successivo diventano 39.

A causa di questo limitato dettaglio dei dati disponibili per gli anni Novanta, nelle tabelle e nelle illustrazioni, si è inserita una colonna "indeterminata" con riferimento a categoria e collocazione geografica, per gli anni per i quali si dispone soltanto del numero complessivo di operazioni. Per questi ultimi, quando non era disponibile l'elenco delle aziende interessate e/o ci si è imbattuti in dati contraddittori, si sono utilizzati quelli riportati nelle Relazioni annuali del Governatore.[83]

Per quanto riguarda le determinanti delle operazioni di concentrazione, per tutto il periodo in esame, le fonti non specificano mai i motivi che hanno reso necessario il ricorso alla fusione o alla incorporazione e questo non permette di accertare con precisione quante di queste operazioni siano effettivamente una forma di risoluzione di crisi. Per gli anni '90, in particolare, nelle Relazioni annuali si trovano informazioni su fusioni e incorporazioni nel paragrafo sulla struttura del sistema creditizio, talvolta in quello sulla concorrenza bancaria[84] e in quello sulla gestione delle crisi, ma al momento di conteggiare i provvedimenti viene fornito un dato unico senza nulla dire sulle motivazioni. Stabilire quindi quante fusioni e incorporazioni siano state causate da crisi bancarie non è immediato, si può avere soltanto un quadro approssimato per difetto, come sarà illustrato più avanti.

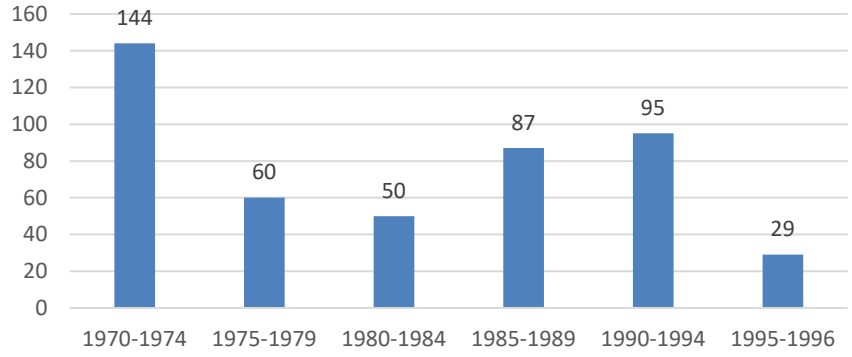
Pur tenendo presente le caratteristiche dei dati disponibili è stato comunque possibile ricostruire il numero delle operazioni di fusione e incorporazione nel periodo oggetto di questo studio (Fig. 18 e tav. A9).

In termini assoluti nel periodo 1970-1996 si registrano 465 operazioni della specie. Inizialmente il numero di fusioni e incorporazioni tende a decrescere: nel quinquennio 1970-74 interessano il 12 per cento dell'intero sistema bancario, nel successivo solo il 5,6 per cento, nel quinquennio 1980-1984 scendono ancora arrivando a rappresentare il 4,7 per cento dell'intero sistema, la percentuale più bassa del periodo esaminato. Tra la seconda metà degli anni '80 e la metà dei '90 si assiste invece a un aumento delle operazioni (pur con il caveat delle fonti di cui si è diffusamente parlato) che porta le percentuali al 6,8 per cento nel quinquennio 1985-89 e poi al 9 per cento dal 1990 al 1994. Negli ultimi due anni oggetto di questo lavoro le fusioni e le incorporazioni rappresentano il 3,1 per cento del sistema.

[83] Per dare un'idea delle differenze nei dati tra le diverse fonti, si riportano, a titolo esemplificativo quelli relativi al 1990. La relazione di Vigilanza (Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.129, doc.3) elenca tutte le operazioni con i nomi delle aziende interessate per un totale di 20 operazioni (14 incorporazioni e 6 fusioni). La Relazione annuale del Governatore (Relazione annuale sul 1990, pag. 301) parla di 30 provvedimenti (11 incorporazioni, 3 fusioni, 3 acquisizioni di pacchetti azionari di controllo, 2 incorporazioni di MCP e 11 fusioni "rientranti nella competenza decisionale delle regioni a statuto speciale."). Desario (1995) sostiene che nel 1990 si sono registrate 45 operazioni di concentrazione, senza distinguerne la tipologia.

[84] La legge 10 ottobre 1990, n. 287 sulla concorrenza, affidava alla Banca d'Italia la tutela della concorrenza nel settore del credito. La Banca era tenuta a valutare l'impatto concorrenziale delle intese e delle operazioni di concentrazione e a dichiarare vietati gli abusi di posizione dominante. Sul piano procedurale, l'obbligo di comunicazione riguardava le sole operazioni di concentrazione che si dimensionavano oltre una soglia determinata dalla legge. La comunicazione delle intese era invece facoltativa.

Fig. 18: Numero fusioni e incorporazioni 1970-1996



Le motivazioni dell'aumento delle concentrazioni bancarie - nel senso più esteso del termine - dopo il 1990 sono diverse: in quegli anni le aziende si trovarono a dover ampliare la gamma dei servizi resi alla clientela, accrescere l'efficienza aziendale e acquisire dimensioni operative necessarie per competere su scala internazionale.

La legge Amato Carli (218/90) sulla ristrutturazione degli istituti di credito di diritto pubblico e quella sulla concorrenza (287/90) furono i presupposti normativi di questo impulso. La 218 in particolare consentì la trasformazione delle banche da enti pubblici a società per azioni, ampliando significativamente la possibilità di fusioni eterogenee e garantendo agevolazioni fiscali che rendevano particolarmente vantaggiose le concentrazioni bancarie. Desario (1995) è molto netto nell'attribuire a questa norma l'aumento delle operazioni di concentrazione degli anni '90, affermando che "fu in particolare l'approvazione della legge 218 del 1990 a imprimere un impulso decisivo alle iniziative di concentrazione, attraverso la rimozione di impedimenti normativi e la concessione di facilitazioni fiscali".

9.2 Le categorie giuridiche

Come si è già accennato nel paragrafo 3, la legge bancaria del 1936-38 prevedeva numerosi vincoli relativi alle categorie di appartenenza per le banche che intendevano intraprendere operazioni di fusione. Si privilegiavano infatti le fusioni e le concentrazioni tra banche della medesima categoria, la cosiddetta fusione "omogenea". Il riferimento a questa pratica compare molte volte nelle fonti, riferendosi ad autorizzazioni non concesse perché la richiesta riguardava banche di diverso "rango" o, viceversa, per sottolineare la ratio della concessione del nulla osta.[85] Per comprendere la portata di questa "preferenza" si consideri che nel periodo 1970-1990[86] furono omogenee l'89 per cento di tutte le operazioni di fusione e incorporazione

[85] A titolo esemplificativo, la Relazione di Vigilanza sul 1972 sottolinea che "in particolare per le BP si sono incoraggiate le fusioni tra aziende della medesima categoria, negando autorizzazioni "miste" nel tentativo di creare BP a carattere regionale o interprovinciale", in Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.122, doc.5).

[86] Non sono compresi i dati relativi al 1988 e quelli dal 1990 in poi di cui abbiamo, come sopra accennato, solo il totale senza l'attribuzione della categoria.

autorizzate. Il TUB del 1993 scardinò questa situazione e negli anni successivi i vincoli posti alle fusioni e incorporazioni rispetto alla categoria giuridica vennero meno.

Nell'insieme, comunque, la categoria di aziende più interessata a fusioni e incorporazioni furono sicuramente le CRA, nel primo quinquennio in esame esse rappresentarono il 66 per cento di tutte le operazioni della specie per scendere nei quinquenni successivi ma mai sotto il 20 per cento. Anche le banche popolari furono una categoria molto coinvolta dal fenomeno raggiungendo negli anni '80 il 42 per cento delle operazioni complessive.[87]

9.3 La distribuzione territoriale

Il fenomeno delle fusioni e delle incorporazioni si è caratterizzato per aspetti differenti a seconda che le banche protagoniste operassero nell'Italia del Nord, del Centro o del Sud.

Le banche con sede legale nel Nord furono le più attive, presumibilmente grazie alla loro dimensione, e alla loro maggiore capacità di sviluppare strategie di crescita esterna. Per dare un'idea del dinamismo delle banche settentrionali, nella decade 1970-79 – che registrò in assoluto il maggior numero di operazioni della specie – su 204 fusioni, 138 coinvolsero banche del Nord. La caratteristica di queste concentrazioni fu che esse avvennero sia in ambiti geografici contigui, sia con banche operanti in altri contesti geografici, in particolare nel Meridione. L'attivismo delle banche del Nord nel Meridione fu determinato dai processi di concentrazione ispirati da motivazioni di salvataggio di aziende in difficoltà, ma anche dalla necessità di aumentare il grado di diversificazione geografica di aziende in espansione.

Anche le banche del Centro ebbero, anche se in misura minore, come *target* l'intero territorio nazionale. Le aziende meridionali, invece, intrapresero generalmente operazioni di concentrazione nei confronti di enti appartenenti alla stessa area geografica.

9.4 Le fusioni e incorporazioni come risoluzione di crisi

Nell'economia del presente lavoro, il focus è naturalmente sulle operazioni di fusione e incorporazione destinate a evitare provvedimenti di rigore nei confronti di aziende in difficoltà, ma, come è già stato illustrato, le concentrazioni bancarie risultano essere un fenomeno complesso e per questo difficile da interpretare. La complessità deriva sia dalle diverse forme tecniche di aggregazione utilizzabili (fusioni, per unione o per incorporazione; acquisizioni di quote di maggioranza o di minoranza; costituzioni di alleanze strategiche), sia dal fatto che le differenti determinanti che le ispirano, come si è ampliamente sottolineato nel sottoparagrafo 1, non sono ricavabili dalle fonti.

L'unico dato certo di cui si dispone è il numero di amministrazioni straordinarie sfociate in operazioni della specie, 39 su 465 (Tav. A4). Esiste poi un altro "indizio" di operazioni di fusioni causate da dissesto e riguarda le Casse rurali; come è noto, dal 1978 operava il Fondo Centrale delle Casse Rurali[88] che poteva intervenire a sostegno delle casse associate in crisi,

[87] Cfr. Tav. A10.

[88] Il Fondo Centrale di Garanzia delle C.R.A. venne istituito nel dicembre del 1978 presso l'ICCREA (Istituto Centrale per le Casse Rurali e Artigiane). Aveva il compito di intervenire nel caso di Casse in crisi. Inizialmente gli interventi del Fondo non potevano essere erogati nei confronti di casse di nuova istituzione o già in liquidazione coatta amministrativa. Queste regole vennero abolite nel luglio 1986, quando si stabilì anche un potenziamento della dotazione del Fondo, e l'adozione di un nuovo sistema di finanziamento che prevedeva tassi di contribuzione decrescenti in rapporto alla consistenza della massa fiduciaria delle Casse aderenti.

ed è possibile quindi ricostruire per alcuni anni il numero di operazioni effettuate e, soprattutto, il loro esito, rintracciando quante aziende, nonostante il contributo ottenuto, siano dovute ricorrere in seguito a operazioni di concentrazione per evitare provvedimenti di rigore. Anche in questo caso, purtroppo, le fonti non sono però organiche e spesso sappiamo solo il numero complessivo degli interventi del Fondo ma non le Casse a cui essi sono stati destinati[89].

Gli interventi del Fondo per le C.R.A. erano in genere finalizzati o al risanamento della cassa in crisi, oppure a sostenere le casse "sane" che avevano appena incorporato una consorella in difficoltà, a valle quindi dell'operazione di fusione o incorporazione. Per il periodo in esame, è stato possibile ricostruire con certezza soltanto 55 interventi del Fondo, e di questi, soltanto 4[90] hanno riguardato casse in crisi che, nonostante il sostegno ricevuto, non sono riuscite comunque a risolvere il dissesto e sono state in seguito oggetto di fusioni e incorporazioni.

In definitiva, con le fonti attualmente disponibili, possiamo soltanto dire che delle 465 incorporazioni e fusioni del periodo, 43 hanno rappresentato con assoluta certezza uno sbocco a crisi bancarie, ma è un dato molto approssimativo e il rilievo dato dalle fonti alle operazioni della specie come alternativa ai provvedimenti di rigore, suggerisce che i casi siano stati in realtà più numerosi.[91]

10. Il costo delle crisi

10.1 Gli interventi ai sensi del DM 27.09.1974

Nel caso di crisi bancarie di eccezionale gravità, l'ordinamento bancario prevedeva l'attivazione della liquidazione coatta amministrativa e la conseguente cessione delle attività e delle passività della banca in dissesto a favore di una banca 'sana', che interveniva nell'operazione, su sollecitazione dell'organo di vigilanza, per evitare la disgregazione dell'azienda e l'annullamento del valore dell'avviamento. L'obiettivo era quello di ridurre al minimo gli impatti della crisi sulle relazioni di clientela e su quelle interbancarie. Quando la banca coinvolta era di dimensioni ragguardevoli, anche in relazione ai mercati creditizi di riferimento, le banche 'sane' coinvolte nell'operazione erano più di una.

La banca 'interveniente' non era spinta ad agire solo sulla base di calcoli di convenienza economica, dal momento che normalmente in queste operazioni si realizzava un deficit di cessione, in quanto le passività della banca liquidata erano maggiori della somma delle attività e dell'avviamento. Questo sbilancio negativo avrebbe potuto incidere negativamente sulla situazione patrimoniale della banca sana subentrante, pregiudicandone la tenuta e la solvibilità.

Per rendere convenienti interventi di questo tipo, di per sé non economici per la banca cessionaria, la Banca d'Italia ha fatto ricorso, a partire dal 1974, al D.M. del 27 settembre

---

[89] Non è stato possibile ricostruire con precisione un'anagrafe delle casse che hanno ricevuto l'aiuto del fondo. Per alcuni anni le fonti riportano solo il numero degli interventi, senza il nome delle casse coinvolte, in altri anni soltanto le somme complessive impiegate dal Fondo. Il dato quindi va considerato incompleto, ma fornisce comunque un indizio sul modus operandi del Fondo che solo "accidentalmente" si è trovato a intervenire a favore di una cassa in crisi senza riuscire a risanarla.

[90] Si tratta delle casse rurali di Palma di Montechiaro, di Mandatoriccio, di Oppido Lucano e di Truccazzano.

[91] Per avere un quadro compiuto e certo sarebbe necessario uno spoglio sistematico delle carte storiche delle singole aziende interessate dal fenomeno. Questi documenti sono quasi sicuramente presenti nell'Archivio storico della Banca d'Italia ma il loro esame, dati i numeri complessivi, va oltre il perimetro del presente lavoro.

1974. L'attribuzione alla Banca d'Italia delle funzioni di organo di vigilanza e quelle di prestatore di ultima istanza ha certamente favorito l'adozione di questo meccanismo.

L'Istituto di emissione era autorizzato a concedere anticipazioni speciali a 24 mesi, su pegno di Buoni del Tesoro a lunga scadenza, alla banca cessionaria; la specialità dell'operazione consisteva nel fatto che le anticipazioni erano regolate al tasso dell'1 per cento. In concreto, la banca centrale vendeva alla banca subentrante titoli di Stato tratti dal proprio portafoglio. Quantità e durata erano calcolati in maniera tale che la differenza positiva tra il rendimento dei titoli e il costo dell'anticipazione pareggiasse il deficit di cessione. Questa differenza costituiva una fonte di reddito per la banca cessionaria; era allo stesso tempo un lucro cessante per la Banca d'Italia e, in ultima analisi, per lo Stato, dal momento che gli utili netti dell'Istituto di emissione erano retrocessi regolarmente al Tesoro.[92]

Il decreto del settembre 1974 aveva formalizzato una prassi preesistente, adottata dalla Banca d'Italia a partire per lo meno dagli anni Sessanta. Per evitare la degenerazione della crisi in forme pregiudizievoli per i depositanti, l'autorità monetaria si era avvalsa quasi sempre dell'intervento di altre banche, facendo uso di strumenti quali le anticipazioni a tasso agevolato e le concessioni in materia di sportelli.

I dati sugli interventi effettuati dalla Banca d'Italia ai sensi del D.M. 27 settembre 1974 possono essere tratti dall'attivo dello stato patrimoniale dell'istituto di emissione, pubblicato in occasione della Relazione annuale, dove sono indicati le consistenze e le conseguenti variazioni registrate dall'aggregato. Allo stato non è possibile individuare in modo preciso le procedure di liquidazione coatta amministrativa nei confronti delle quali sono state accese le singole operazioni di anticipazione. Gli importi di maggior rilievo sono registrati in relazione ai casi di crisi di maggior peso (nel 1974, nel 1983, nel periodo 1987-1990).

Per quanto concerne il costo delle crisi a carico del bilancio pubblico, per gli anni Novanta maggiori dettagli sono contenuti nella Relazione annuale sul 1996, dove si opera anche un confronto con le crisi bancarie che hanno investito negli anni i principali paesi industrializzati. Dai dati disponibili emerge che il costo delle crisi bancarie in Italia per la prima metà degli anni Novanta è stato sensibilmente inferiore rispetto agli altri principali paesi industrializzati.

Gli anni Novanta hanno visto un'accentuata riduzione della redditività bancaria e il manifestarsi di forti perdite sui crediti, che hanno colpito in particolare gli istituti meridionali. I crediti in sofferenza dell'intero sistema hanno raggiunto una consistenza pari al 6,8 per cento del PIL nel 1996; sempre in rapporto al prodotto, le perdite sui crediti hanno registrato un valore massimo dell'1,1 per cento nel 1993, per ridursi allo 0,6 per cento nel 1996.

Dal 1990 gli interventi di sostegno in favore di singole banche decisi dalle autorità, sotto forma di ricapitalizzazione, di trasferimenti di pacchetti azionari, o di anticipazioni ai sensi del DM 27 settembre 1974, hanno implicato un esborso di denaro pubblico che, espresso in lire correnti, si è ragguagliato allo 0,5 per cento del PIL del 1996.[93] Si tratta di un valore contenuto

[92] La retrocessione degli utili netti della Banca d'Italia allo Stato è in vigore anche oggi.

[93] Banca d'Italia, Relazione annuale per il 1996, pag. 357.

se si effettua un confronto con i costi delle crisi registrati negli stessi anni negli altri principali paesi industrializzati.[94]

Attraverso l'attivazione del meccanismo previsto dal D. M. 27.09.1974, che evitava la disgregazione della banca e la perdita del valore di avviamento, i costi delle crisi bancarie erano ridotti al minimo. Tuttavia, è indubbio che la tutela dei molteplici interessi coinvolti in una crisi bancaria – ad eccezione di quelli dei titolari del capitale di rischio – erano posti a carico della fiscalità generale. A partire dall'Unità e almeno fino alla legge bancaria del 1936-38 nella quasi totalità dei casi le crisi bancarie sono state contrassegnate dall'intervento diretto o indiretto dello Stato con significativi effetti sull'erario pubblico. Questa modalità di risoluzione delle crisi non si ritrova solo negli anni che vanno dall'immediato secondo dopoguerra fino alla fine degli anni Sessanta.

A partire dal caso del Banco Ambrosiano del 1982, che aveva comportato l'attivazione del D. M. del 1974 per ristorare le banche cessionarie per importi rilevanti, si è aperto in Italia una riflessione che ha riguardato proprio l'opportunità o meno di far accollare allo Stato per il tramite della Banca d'Italia il costo delle crisi bancarie. Con gli interventi del FITD si è introdotta la possibilità che il costo delle crisi sia ripartito tra le diverse componenti del sistema bancario senza passare per il bilancio dello Stato. In questo contesto, i due obiettivi classici della liquidazione coatta amministrativa - la tutela dei depositanti e la salvaguardia delle strutture di impresa - possono essere tenuti distinti. In questi casi le autorità di vigilanza possono non utilizzare strumenti come le anticipazioni a tasso agevolato e le concessioni in materia di sportelli consentendo l'espulsione dal mercato di banche in condizioni critiche non recuperabili.

10.2 Il ruolo del Fondo interbancario di tutela dei depositi

Come è noto Fondo Interbancario di tutela dei depositi venne istituito nel 1987, ma le prime testimonianze dell'esigenza di uno strumento di aiuto ai depositanti delle aziende in crisi risalgono ad alcuni anni prima. In realtà, nel sistema italiano non mancavano esempi di fondi di garanzia, veri e propri "esempi di solidarietà organizzata" (Desario, 1987).

Il più antico risaliva al T.U. del 1929 sulle casse di risparmio che prevedeva - all'art. 18 - la costituzione di un fondo di garanzia federale. Si trattava di interventi "di solidarietà" che venivano messi in atto esclusivamente in caso di liquidazioni di casse e che quindi non operavano nell'ottica del risanamento aziendale. Il Fondo per le Casse di Risparmio cesserà poi di esistere con la trasformazione delle casse di Risparmio in società per azioni e il TUB del 1993 abrogherà il testo unico del 1929. Dal 1978 operava poi il Fondo Centrale di garanzia per le Casse Rurali ed Artigiane costituito presso il loro istituto centrale. Esso aveva lo scopo di fornire mezzi finanziari e patrimoniali alle casse rurali in temporanea difficoltà o anche in sede di liquidazione.[95] Anche altre categorie di banche avevano presso i loro istituti centrali[96]

---

[94] La letteratura sulle crisi bancarie sistemiche su base cross-country è molto ampia. Il nostro standard di riferimento è Laeven e Valencia (2018). Ampi riferimenti per un confronto internazionale si trovano anche in Caprio and Klingebiel (2003) e Honohan and Laeven (2005).

[95] Il Fondo inizialmente non aveva come finalità principale la garanzia dei depositi, cosa che è avvenuta solo nel 1997 quando esso è stato sostituito dal Fondo di garanzia dei depositanti del Credito Cooperativo (Costi, 2012).

[96] Nel 1939 era stato istituito l'Istituto centrale delle Banche Popolari Italiane (Icbpi) e nel 1943 Istituto centrale di Banche e Banchieri (Icbb).

forme di garanzie per i depositanti.

Per quanto riguarda le aziende prive di tutela, sostanzialmente le aziende di credito ordinario, nel 1978 una ricerca dell'Ente Einaudi aveva ipotizzato la costituzione di un fondo di garanzia, progetto che aveva visto l'ABI vivacemente contraria per il timore che questo avrebbe imposto dall'alto nuovi costi e nuovi controlli[97]. Nonostante alcune sollecitazioni da parte della Banca d'Italia - in particolare Ciampi ad un convegno dell'Ente Einaudi dell'aprile 1979 auspicò una collaborazione tra ABI e istituto di emissione per la costituzione del fondo – la cosa rimase lettera morta fino al 1984, quando in uno scenario assai mutato sia per lo choc dello scandalo del banco Ambrosiano, sia per la pressione delle autorità europee[98] affinché tutti i paesi membri si dotassero di un fondo di garanzia[99], l'ABI, con la collaborazione di Banca d'Italia, approntò uno schema di progetto.[100]

Nella relazione sulle attività svolte dalla funzione di Vigilanza sul 1984, viene esaminato con puntualità il "progetto per l'istituzione di un Fondo Interbancario di garanzia dei depositi alimentato da contribuzioni delle aziende di credito, iniziativa questa mirante ad organizzare anche nel nostro Paese la solidarietà bancaria su basi volontaristiche […]. L'Organo di vigilanza segue con attenzione l'evolversi della situazione in considerazione dell'estrema importanza della questione, che per le sue implicazioni si ricollega funzionalmente all'obiettivo della stabilità del sistema bancario".[101]

Per la prima volta il problema veniva affrontato "su basi completamente nuove, nel tentativo di affidare la soluzione dei problemi economici sollevati dalle crisi bancarie alle forze espresse dall'interno dello stesso sistema creditizio" (De Vecchis, 1988).

Non sarebbe stata più la fiscalità generale ad accollarsi il peso dei salvataggi bancari, ma l'onere sarebbe stato sostenuto dal sistema bancario stesso, anche se su base volontaria. Sempre secondo la Relazione di Vigilanza sul 1984, la finalità del Fondo cui si stava lavorando risiedeva nella garanzia del rimborso ai depositanti delle aziende associate "a tutela dell'immagine e dell'affidabilità del sistema bancario, finalità realizzabile in via primaria attraverso l'impegno del Fondo a intervenire in favore dei depositanti delle aziende poste in liquidazione, nonché, in presenza di prospettive di risanamento, nei confronti di aziende in amministrazione straordinaria".[102]

Da parte sua, il Governatore Ciampi, in occasione dell'assemblea del 31 maggio 1985 dedicava al progetto di costituzione del fondo un lungo paragrafo nelle Considerazioni finali, nel quale ricordava che "è interesse delle banche preservare il sistema dal diffondersi delle

---

[97] Verbale del Comitato Esecutivo ABI del 5 ottobre 1978.

[98] "… a livello comunitario il problema della garanzia dei depositi è attualmente in via di definizione. Infatti, nel quadro dei lavori concernenti la proposta di direttiva sul risanamento e la liquidazione degli enti creditizi, è emersa l'opportunità che tutti i paesi membri si dotino di sistemi di garanzia dei depositanti, esigenza questa che formerà oggetto di una specifica 'raccomandazione' attualmente all'esame dei competenti organi della CEE" (Relazione di Vigilanza sul 1986 in Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.128, doc.1).

[99] Nella prima metà degli anni '80 Germania, Gran Bretagna, Olanda e Francia si erano già dotate di strumenti di garanzia dei depositanti.

[100] Per una trattazione puntuale delle vicende che portarono alla costituzione del Fondo si veda Asso e Nerozzi (2006).

[101] ASBI, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.127, doc.1.

[102] *Ibidem*.

conseguenze delle crisi aziendali [e questa considerazione] porta a ricercare un meccanismo che preveda il concorso delle banche stesse nel sostenimento dei relativi oneri. […]. L'organo di Vigilanza ha in varie occasioni delineato alcune possibili direttrici per la creazione di uno strumento di tutela alimentato con risorse delle banche […], le istituzioni creditizie hanno raccolto tale sollecitazione e hanno elaborato il progetto per la costituzione su base volontaristica di un Fondo di tutela dei depositi per tutte le componenti del sistema, con l'esclusione delle casse rurali e artigiane che già dispongono di un autonomo meccanismo di garanzia".[103]

Rivendicava poi il ruolo della Banca d'Italia nel "sollecitare l'approntamento di strumenti, complementari a quelli esistenti, atti a realizzare nuove forme di garanzia per i depositanti" e riconosceva all'ABI e quindi al sistema bancario il merito aver progettato un organismo in grado di "soddisfare autonomamente un'esigenza largamente avvertita".[104]

Il Consiglio dell'ABI, nella riunione del 20 novembre 1985, approvò una bozza di statuto secondo la quale il "Fondo" sarebbe stato un consorzio volontario tra aziende di credito, operante in qualità di mandatario per conto e nell'interesse dei consorziati. Al Fondo potevano aderire tutte le aziende di credito di cui all'art.5 della legge bancaria[105], con esclusione delle Casse Rurali e Artigiane, che già, come si è detto, avevano un loro autonomo strumento di garanzia. Gli interventi del Fondo sarebbero stati a favore di aziende in amministrazione straordinaria e di aziende in liquidazione coatta. In quest'ultimo caso il Fondo doveva concorrere al pagamento dei depositi della clientela ordinaria non in misura integrale, ma entro limiti percentuali prefissati; il progetto prevedeva poi di escludere dalla garanzia i crediti delle altre aziende di credito, fatta eccezione per i saldi dei conti reciproci per servizi resi.

Le banche partecipanti si impegnavano a fornire al Fondo i mezzi finanziari necessari sia alle esigenze operative dell'ente (mezzi di funzionamento), che alle operazioni istituzionali a favore delle banche in crisi (mezzi di intervento). I mezzi di intervento dovevano corrispondere, al massimo, all'1 per cento della massa fiduciaria di tutti i consorziati e comunque non oltre i 4.000 miliardi di lire. Le banche non avrebbero dovuto direttamente attribuire le risorse al Fondo, ma queste dovevano rimanere nella disponibilità di ciascuna azienda consorziata ed essere utilizzata "a chiamata" al momento degli interventi. Le quote a carico delle singole banche consorziate erano determinate in rapporto a una base contributiva definita in termini di somma della massa fiduciaria e degli impieghi per cassa, al netto del patrimonio e dei fondi liberi.

Il Fondo sarebbe stato governato da diversi organi: l'Assemblea delle aziende consorziate, il Consiglio, il Comitato di gestione, il Collegio dei revisori dei conti. Era previsto che spettasse al Comitato di gestione ogni decisione in ordine all'amministrazione del Fondo con particolare riguardo agli interventi istituzionali, alla connessa "chiamata" delle risorse e alla conduzione

---

[103] Banca d'Italia, Relazione annuale sul 1984, pag. 263.

[104] *Ibidem* pp. 302-303.

[105] E quindi gli "istituti di credito di diritto pubblico e le banche di interesse nazionale; le banche e le aziende di credito in genere, comunque costituite, che raccolgano fra il pubblico depositi a vista o a breve termine, a risparmio, in conto corrente o sotto qualsiasi forma e denominazione, ivi comprese le banche cooperative popolari; le filiali esistenti [in Italia] di aziende di credito straniere; le casse di risparmio; i monti di pegni e le casse rurali ed agrarie".

operativa dell'organismo.

Lo Statuto prevedeva, coerentemente con il ruolo centrale che la legge bancaria assegnava all'Organo di Vigilanza, l'intervento della Banca d'Italia in alcuni momenti dell'operatività del Fondo. In particolare, nella gestione delle crisi bancarie, l'intervento della banca centrale era necessario per approvare gli Statuti, i regolamenti e le loro modifiche; per autorizzare le singole aziende a partecipare al Fondo e per autorizzarne gli interventi istituzionali. La Banca d'Italia partecipava con un suo delegato alle riunioni del Consiglio e del Comitato di gestione di cui poteva richiedere la convocazione; nominava infine il Collegio arbitrale per la risoluzione di eventuali controversie.

Nonostante la presenza di una compiuta bozza di Statuto potesse far pensare di essere vicini alla meta, l'iter per la costituzione del Fondo fu rallentato da alcune criticità. Quella più rilevante riguardava la richiesta formulata dall'ABI di ottenere, prima di dare concreto avvio all'operatività del nuovo ente, una definizione normativa del trattamento cui sarebbero state sottoposte le somme messe a disposizione dalle aziende[106], si chiedeva cioè la detraibilità ai fini fiscali e di riserva obbligatoria delle somme che le aziende aderenti avrebbero accantonato per il Fondo.

Quando, nel maggio 1986 la bozza di statuto venne varata da ABI e presentata alla Banca d'Italia per la necessaria autorizzazione, il problema fiscale era ancora aperto. Una lettera di Ciampi al Ministro del Tesoro Giovanni Goria dell'ottobre di quell'anno chiarì la posizione dell'Istituto di emissione sulla questione[107]. La lettera trasmetteva una nota sul meccanismo degli sgravi in materia di riserva obbligatoria, da concedere alle banche che avrebbero aderito al Fondo in via di costituzione. Il presupposto "concettuale" della concessione dello sgravio risiedeva nella considerazione che "i principi ispiratori dell'istituto della riserva obbligatoria […] si individuano nella garanzia dei depositanti" e esiste quindi "un collegamento funzionale […] tra la riserva obbligatoria e il Fondo Interbancario di Tutela".[108] In virtù di questo collegamento veniva giudicato opportuno concedere alle banche aderenti al Fondo lo sgravio in questione.

Da un punto di vista tecnico, la nota della Banca proponeva che lo sgravio complessivo non potesse oltrepassare la somma di 2.000 miliardi di lire, e individuava "nella 'massa fiduciaria' l'aggregato di riferimento più idoneo al quale commisurare lo sgravio di riserva".[109]

Risolta quest'ultima questione, infine, nella riunione del 23 dicembre 1986 il CICR approvò la delibera[110] che istituiva il Fondo interbancario di tutela dei depositi e, su richiesta dell'ABI, riconobbe alle banche aderenti al Fondo una detrazione dall'aggregato soggetto a riserva obbligatoria di un importo di L. 2.000 miliardi, pari al 50 per cento della consistenza del Fondo, che ricalcava, in sostanza, quanto comunicato da Campi a Goria due mesi prima. Sempre in occasione della riunione del 23 dicembre, il CICR confermò che l'introduzione del "Fondo" non sostituiva l'intervento pubblico in casi straordinari di rilevante interesse generale. L'adesione delle banche fu massiccia, circa l'88 per cento delle banche invitate a

---

[106] *Ibidem.*

[107] Asbi, Banca d'Italia, Direttorio Ciampi, n.174, fasc.3.

[108] *Ibidem.*

[109] *Ibidem.*

[110] Bollettino di Vigilanza gennaio-marzo 1987.

partecipare aderì al Fondo.

10.3 Gli interventi del FITD

Gli interventi che il FITD poteva e può effettuare si distinguono in:

 obbligatori. Questi interventi consistono nel rimborso diretto dei depositanti e sono condizionati all'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa. Una volta effettuato il rimborso, il Fondo subentra nei diritti dei depositanti nei confronti della banca in liquidazione nei limiti dei rimborsi effettuati e partecipa in via prioritaria ai riparti effettuati dalla liquidazione (art. 33 Statuto).

 alternativi. Questo tipo di interventi sono destinati alle banche in amministrazione straordinaria (art. 29 Statuto) che il Fondo può sostenere "quando sussistano prospettive di risanamento e ove sia prevedibile un minor onere rispetto a quello rinveniente dall'intervento in caso di liquidazione". Gli interventi alternativi possono essere finanziamenti; garanzie; assunzione di partecipazioni; acquisizione di attività, passività, aziende, rami d'azienda, beni e rapporti giuridici individuabili in blocco. Possono essere effettuati soltanto se non è stata avviata un'azione di risoluzione (art. 34 Statuto).

 preventivi. Il FITD svolge un ruolo attivo nella prevenzione delle crisi bancarie (art.35 Statuto), collaborando con le banche e l'autorità di vigilanza per identificare precocemente i segnali di rischio con l'obiettivo di prevenire situazioni di crisi prima che si verifichino. Queste misure possono includere la concessione di prestiti o l'acquisizione di partecipazioni al fine di garantire la continuità operativa della banca (fonte: sito FITD).

 di finanziamento della risoluzione. Nel caso in cui una banca venga posta in risoluzione il FITD può contribuire al finanziamento della risoluzione per agevolarne il processo e proteggere i depositanti. Questi interventi non possono superare l'ammontare delle perdite che il Fondo avrebbe sostenuto se la banca fosse stata sottoposta a liquidazione coatta amministrativa (art. 36 Statuto).

Nel corso del periodo esaminato dal presente lavoro, in cui l'adesione delle banche al FITD era su base volontaria, [111] il Fondo intervenne in quattro diverse circostanze.[112] Nel 1988 in favore della Cassa di Risparmio di Prato per una cifra pari a 413,2 milioni di euro. Nel 1990 avvenne il rimborso dei depositanti del Banco di Tricesimo per una cifra pari a 3,4 milioni di euro. Nel 1991 il Fondo subentrò nella cessione di attività e passività della Banca di Girgenti per un ammontare pari a 43,9 milioni di euro. Nel 1996 la medesima operazione fu fatta per il Banco di Credito di Trieste per un ammontare pari a 86,8 milioni di euro.

La Relazione annuale del Servizio Vigilanza sul 1989 riassume l'intervento sulla Prato e i suoi effetti informando che "è stato formalizzato il primo intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi a favore della Cassa di Risparmio di Prato, in amministrazione straordinaria. Tale intervento, presupposto indispensabile per la restituzione della 'Prato' alla gestione ordinaria, si è concretizzato nel rilascio da parte del Fondo di una garanzia a favore della 'Prato', consistente in un impegno irrevocabile e a tempo indeterminato di versare, fino

[111] Come è noto la direttiva 94/19/CEE introdusse l'adesione obbligatoria delle aziende ai sistemi di garanzia dei depositi. Il periodo qui esaminato coincide quindi con l'adesione al Fondo su base volontaria. Dal 1997 a oggi il Fondo ha effettuato altri 12 interventi.

[112] I dati sono presi dal sito del FITD e sono accessibili al link FITD - Interventi.

alla concorrenza di L. 614 miliardi, gli importi corrispondenti alle perdite che si verificheranno sui crediti in sofferenza in essere alla data della concessione della garanzia stessa.

Tale impegno, unitamente ai fondi rischi esistenti al momento dell'intervento pari a L.133 miliardi, è finalizzato a fronteggiare le perdite sui crediti stimate in L. 747 miliardi. L'emissione di una successiva tranche di quote di partecipazione per un importo di 300 miliardi, già prevista entro il 31.3.89, potrà essere disposta dai competenti organi aziendali solo entro il 30.4.90. L'operazione sul capitale da parte del Fondo si è dimostrata coerente con le esigenze di razionalizzazione del mercato creditizio locale, in quanto finalizzata al temporaneo mantenimento dell'autonomia dell'ente creditizio, in vista di una successiva riallocazione sul mercato delle quote di partecipazione detenute dal Fondo stesso".[113]

L'esperienza maturata con la Cassa di Risparmio di Prato portò ad alcune modifiche dello Statuto e del Regolamento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi. Le variazioni riguardarono aspetti importanti del meccanismo di funzionamento del Fondo, in particolare la riduzione dei livelli di protezione dei depositi e la revisione del sistema dei coefficienti di bilancio.[114]

Nel 1990 venne avviato l'intervento del Fondo per il Banco di Tricesimo. In questo caso si trattò del rimborso dei depositanti dell'azienda in liquidazione coatta amministrativa. Nel corso del 1991 vennero ultimati i rimborsi a favore dei depositanti. Ancora nel 1991 il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi intervenne per agevolare la cessione al Credito Emiliano delle attività e passività della Banca di Girgenti, in liquidazione coatta amministrativa. In particolare, il Fondo assunse l'impegno di ripianare al Credito Emiliano il saldo passivo della cessione fino al limite dell'ammontare massimo dell'onere che avrebbe sostenuto se avesse rimborsato i depositanti.

Infine, nel 1996, il Fondo intervenne a favore della Banca di Credito di Trieste in liquidazione coatta amministrativa. Il Fondo mise a disposizione della liquidazione un ammontare pari ai depositi della clientela garantiti dal Fondo. La liquidazione non procedette al rimborso, ma cedette le passività rimborsabili alla "Nuova Banca di Credito di Trieste", costituita su iniziativa della Banca Antoniana Popolare Veneta che contestualmente ne rilevò attività e impieghi per un ammontare equivalente a quello messo a disposizione dal Fondo.[115]

11. Conclusioni

Questo lavoro ha consentito, sulla base informativa che è stata ricostruita, di delineare i tratti distintivi delle crisi bancarie che si sono verificate in Italia negli anni 1970-1996.

---

[113] Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.130, doc.3.

[114] Inoltre, si stabilì di dare effettiva concretezza al principio della esclusione dalla tutela del Fondo dei depositi interbancari, e venne pertanto abrogata la norma dello Statuto che prevedeva il rimborso integrale dei depositi, anche di istituzioni creditizie, costituiti successivamente al provvedimento di amministrazione straordinaria. Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.129, doc.3.

[115] Asbi, Raccolte Diverse, Relazioni dei Servizi dell'AC, n.132, doc.5.

Sulla base delle evidenze che abbiamo esaminato è possibile affermare che il sistema bancario italiano a partire dagli anni Settanta non risulta più contraddistinto dalle condizioni di prolungata stabilità che erano state una caratteristica dei decenni successivi alla Seconda guerra mondiale. Per gran parte degli anni Settanta sono prevalenti i dissesti aventi cause di natura interna, relative alle modalità proprie della gestione della singola banca; a partire dagli anni Ottanta si assiste a episodi di crisi nei quali il mancato rispetto delle condizioni di una gestione sana e prudente è accompagnato dagli effetti degli andamenti negativi del ciclo economico e dell'innalzamento del tenore concorrenziale dei mercati bancari.

Per gli anni esaminati, i dati che abbiamo elaborato indicano che le crisi che hanno dato luogo a provvedimenti di rigore (amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa) non hanno avuto ricadute significative sul resto del sistema. Se l'analisi viene estesa alle operazioni di consolidamento o di ristrutturazione, intese come sbocco a situazioni di crisi non dichiarate ufficialmente, questo impatto aumenterebbe.

Il lavoro sottolinea che nel contesto istituzionale della legge bancaria del 1936-38, il cui principale obiettivo era ispirato alla tutela della stabilità del sistema creditizio, è stato possibile per l'organo di vigilanza rafforzare gli strumenti di intervento ex ante e svolgere una sempre più incisiva azione di controllo, attraverso il rafforzamento del proprio ruolo di banca centrale e l'affinamento delle tecniche di intervento basate sulla moral suasion.

Nell'ambito dei provvedimenti di rigore adottati, negli anni esaminati è stato prevalente il ricorso alle amministrazioni straordinarie. Fino agli anni Ottanta le condizioni interne e di mercato erano tali da favorire i processi di risanamento in via autonoma, che erano considerati la modalità primaria di soluzione delle crisi. Successivamente i cambiamenti intervenuti nel contesto di mercato hanno reso sempre più difficoltosi i piani di risanamento autonomi, per cui è emerso un progressivo maggior ricorso alle liquidazioni coatte.

Infine, il lavoro sottolinea che i costi delle crisi bancarie che hanno dato luogo all'adozione di provvedimenti di rigore nel periodo esaminato, posti a carico della fiscalità generale, è risultato contenuto in un confronto internazionale.

Bibliografia

Albareto, G. e Trapanese, M. (1999), "La politica bancaria negli anni Cinquanta", in Cotula, F. (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. 3. Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, Collana storica della Banca d'Italia, serie Contributi, vol. 7, Laterza, Roma-Bari, pp. 3-166.

Armento, A., Belli, F., Bertelli, R. e Brozzetti, A. (1987), "Un ventennio di crisi bancarie in Italia (1963-1985)", in Belli, F., Minervini, G., Patroni Griffi, F. e Porzio M., (a cura di), *Banche in crisi 1960-1985*, Laterza, Bari.

Asso F., e Nerozzi S. (2006), *Storia dell'ABI. L'Associazione Bancaria Italiana 1944-1972*, Bancaria Editrice, Roma.

Banca d'Italia (1970-1996), *Bollettino di Vigilanza*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1971), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1970)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1972), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1971)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1973), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1972)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1974), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1973)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1975), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1974)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1976), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1975)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1977), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1976)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1978), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1977)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1979), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1978)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1980), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1979)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1981), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1980)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1982), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1981)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1983), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1982)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1984a), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1983)*, Banca d'Italia, Roma.

————— (1984b), "La gestione delle crisi bancarie: il caso del banco Ambrosiano", in Banca d'Italia (a cura di), *Bollettino Economico*, n. 3, Banca d'Italia, Roma.

———— (1985), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1984)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1986), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1985)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1987), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1986)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1988), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1987)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1989), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1988)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1990), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1989)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1991), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1990)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1992), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1991)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1993), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1992)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1994), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1993)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1995), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1994)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1996), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1995)*, Banca d'Italia, Roma.

———— (1997), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti (anno 1996)*, Banca d'Italia, Roma.

Bank of England (1978), "The Secondary Banking Crisis and the Bank of England's Support Operations", *Quarterly Bulletin*, n. 2, Bank of England, Londra.

———— (1985), "The Bank of England and Johnson Matthey Bankers Limited", *Quarterly Bulletin*, n. 2, Bank of England, Londra.

Barbiellini Amidei, F. e Giordano, C. (2014), "The Redesign of the Bank-Industry-Financial Market Ties in the U.S Glass-Steagall and the 1936 Italian Banking Acts", in Clement, P., James, H. e Van der Wee, H. (a cura di), *Financial Innovation, Regulation and Crises in History*, Pickering & Chatto Publishers, London.

Bauer, E. (1981), *Dealing with Problem and Failing Banks. Experience in the Federal Republic of Germany*, Proceedings of the International Conference of Banking Supervisors, Washington.

Belli, F. e Maccarone, S. (1985), *Le crisi bancarie: il caso del Banco Ambrosiano*, Giuffrè, Milano.

Belli, F., Minervini, G., Patroni Griffi, F. e Porzio, M. (1987), *Banche in crisi 1960-1985*, Laterza, Bari.

Boccuzzi, G. (1998), *La crisi dell'impresa bancaria. Profili economici e giuridici*, Giuffrè, Milano.

Capolino, O., Coscia, P. e Galanti, E., (2008), *La crisi delle banche e delle imprese finanziarie*, Cedam, Padova.

Caprio, G. and Klingebiel, D. (2003), *Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises*, World Bank Research Dataset, Washington DC.

Carli, G. (1987), "Tipicità dei dissesti bancari", in Belli, F., Minervini, G., Patroni Griffi, F. e Porzio M., (a cura di), Banche in crisi 1960-1985, Laterza, Bari.

Cesarini, F. e Onado, M. (1979), *Struttura e stabilità del sistema finanziario*, Il Mulino, Bologna.

Ciocca, P. (1982), *Interesse e profitto. Saggi sul sistema creditizio*, Il Mulino, Bologna.

—————— (1983), *La moneta e l'economia. Il ruolo delle banche centrali*, Il Mulino, Bologna.

—————— (1987), *L'instabilità dell'economia. Prospettive di analisi storica*, Einaudi, Torino.

Ciocca, P. e Nardozzi, G. (1993), *L'alto prezzo del danaro. Un'interpretazione dei tassi di interesse internazionali*, Laterza, Bari.

Clarke, R. L. (1986), *Statement by the Comptroller of the Currency to the General Oversight and Investigations Subcommittee of the Committee on Banking Finance and Urban Affairs*, U.S. House of Representatives.

Conti, G., Cova, A. e La Francesca, S. (2014*), Le crisi bancarie in Italia nell'Ottocento e nel Novecento: cause e svolgimenti*, Quaderno, n. 278, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, Milano.

—————— (2016), *Esperienze di crisi e regolamentazione bancaria in Italia: un approccio storico*, Quaderno, n. 291, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, Milano.

Cornwell, R. (1983), *Il banchiere di Dio*, Laterza, Bari.

Costi, R. (1994) e (2012), *L'ordinamento bancario italiano*, Il Mulino, Bologna.

Cotula, F. e de Stefani, P. (1979), *La politica monetaria in Italia. Istituti e strumenti*, Il Mulino, Bologna.

De Bonis, R., Farabullini, F., Rocchelli, M. e Salvio, A. (2012), *Nuove serie storiche sull'attività di banche e altre istituzioni finanziarie dal 1861 al 2011: che cosa ci dicono?*, Quaderni di Storia Economica, n. 26, Banca d'Italia, Roma.

De Bonis, R. e Trapanese, M. (2023), *Le quattro età della regolamentazione bancaria: che fare oggi?*, Questioni di Economia e Finanza, n. 796, Banca d'Italia, Roma.

De Vecchis, P. (1988), *Aspetti legali delle crisi bancarie in Italia*, Quaderni di ricerca giuridica, n. 17, Banca d'Italia, Roma.

Desario, V. (1987), "L'attività di vigilanza: le crisi bancarie", in Belli, F., Minervini, G., Patroni Griffi, F. e Porzio M., (a cura di), *Banche in crisi 1960-1985*, Laterza, Bari.

—————— (1995), "La concentrazione del sistema bancario", *Bollettino Economico*, n. 25, Banca d'Italia, Roma.

Dini, L. (1983), "Il trattamento delle crisi bancarie in Italia", *Bollettino Economico*, n. 1, Banca d'Italia, Roma.

D'Onofrio, G. (1980), "Banca d'Italia e Costituzione", *Banca, Borsa e Titoli di Credito*, vol. I.

Federal Deposit Insurance Corporation (1986), *Annual Reports*, Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, D.C.

Goyal, R., Brooks, P. K., Pradhan, M., Tressel, T., Dell'Ariccia, G., Leckow, R. e Pazarbasioglu C., (2013), *A Banking Union for the Euro Area*, International Monetary Fund Staff Discussion Note, n. 1, International Monetary Fund, Washington.

Guarino, G. (1993), "Il Profilo giuridico", in Guarino, G. e Toniolo, G. (a cura di), *La Banca d'Italia e il sistema bancario 1919-1936*, Collana Storica della Banca d'Italia, Serie Documenti, vol. VII, Laterza, Roma-Bari.

Guarino, G. e Toniolo, G. (1993), *La Banca d'Italia e il sistema bancario 1919-1936*, Collana Storica della Banca d'Italia, Serie Documenti, vol. VII, Laterza, Roma-Bari.

Honohan, P. and Laeven, L. (2005), *Systemic Financial Crises: Containment and Resolution*, Cambridge University Press, Cambridge.

Laeven, L. e Valencia, F. (2018), *Systemic Banking Crises Revisited*, International Monetary Fund Working Paper, n. 206, International Monetary Fund, Washington.

Luzzatto, L. (1968), *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Einaudi, Torino.

Magnani, M. (2016), *Sindona. Biografia degli anni Settanta*, Einaudi, Torino.

Manghetti, G. (1983), *Le mani sulle banche*, Feltrinelli, Milano.

Martinengo, G. e Padoan, P. C. (1985), *Le crisi finanziarie*, Il Mulino, Bologna.

Merusi, F. (1972), "Per uno studio dei poteri della banca centrale nel governo della moneta", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, Giuffrè, Milano.

Mezzacapo, V. (1975), "Evoluzione normativa della disciplina della banca centrale in Italia", *Impresa, Ambiente e Pubblica Amministrazione*, n. 3, Giuffrè, Milano.

Molteni, M. e Pellegrino, D. (2021), *Lessons from the Early Establishment of Banking Supervision in Italy (1926-1936)*, Quaderni di Storia Economica, n. 48, Banca d'Italia, Roma.

Monti, E. e Onado, M. (1989), *Il mercato monetario e finanziario in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Muckenfuss, C. F. (1981), "Handling Distressed Banks in the United States", in *Proceedings of the International Conference of Banking Supervisors*, Washington, 1981.

Onado, M. (1982), *Banca e sistema finanziario*, Il Mulino, Bologna.

—————— (1987), "Le banche centrali di fronte alle crisi degli anni Ottanta", in Belli, F., Minervini, G., Patroni Griffi, F. e Porzio, M. (a cura di), *Banche in crisi 1960-1985*, Laterza, Bari.

—————— (1992), *Economia dei sistemi finanziari*, Il Mulino, Bologna.

Pagano, M. (2016), *Lessons from the European Financial Crisis*, *Center for Financial Studies Working Papers Series*, n. 486, Center for Financial Studies, Francoforte.

Philippon, T. e Salord, A. (2017), *Bail-in and Bank Resolution in Europe*, International Center for Monetary and Banking Studies, Special Report, n. 4, International Center for Monetary and Banking Studies, Ginevra.

Pisani-Ferri, J., Sapir, A., Veron, N. e Wolf, G. B. (2012), *What Kind of a European Banking Union*, Bruegel Policy Contribution, n. 12, Bruegel, Saint-Josse-ten-Noode.

Polsi, A. (2000), "L'articolazione territoriale del sistema bancario italiano fra scelte di mercato e intervento delle autorità monetarie (1900-1938)", in Conti, G. e La Francesca, S. (a cura di), *Banche e reti di banche nell'Italia postunitaria*, Il Mulino, Bologna.

Saccomanni, F. (1979), "Il sistema monetario internazionale", in Cotula, F. e de Stefani, P. (a cura di), *La politica monetaria in Italia. Istituti e strumenti*, Il Mulino, Bologna.

Spaventa, L. (1983), "Prefazione", in Cornwell, R. (a cura di), *Il banchiere di Dio*, Laterza, Bari.

Spero, J. E. (1982), *Il crollo della Franklin National Bank*, Il Mulino, Bologna.

Toniolo, G. (1993), "Il profilo economico", in Guarino, G. e Toniolo, G. (1993), *La Banca d'Italia e il sistema bancario 1919-1936*, Collana Storica della Banca d'Italia, Serie Documenti, vol. VII, Laterza, Roma-Bari

Toniolo, G. (2022), *Storia della Banca d'Italia. Formazione ed evoluzione di una banca centrale, 1893-1943*, Collana storica della Banca d'Italia, serie Contributi e Saggi, vol. XIV, Il Mulino, Bologna.

Triffin, R. (1973), *Il sistema monetario internazionale: ieri, oggi e domani*, Einaudi, Torino.

Velo, D. (1987), "Gli aspetti economici, monetari e finanziari della crisi internazionale", in Belli, F., Minervini, G., Patroni Griffi, F. e Porzio, M. (a cura di), *Banche in crisi 1960-1985*, Laterza, Bari.

Vicarelli, F. (1983), "Credito", in AA. VV., *Dizionario di economia politica*, Bollati Boringhieri, Torino.

ANNEX. Tavole e grafici

Tavola A1: Banche in crisi in Italia 1970-96. Provvedimenti di rigore adottati

Periodo			Amministrazioni straordinarie		Liquidazioni coatte amministrative (1)		Totale procedure		Totale sistema bancario	
			Numero	Massa fiduciaria (1)	Numero	Massa fiduciaria (2)	Numero	Massa fiduciaria (2)	Numero (3)	Massa fiduciaria (4)
1970-74 [5]			39	109	30	11	69		1.198	40.019
		% sul totale sistema	*3,26*	*0,27*	*2,5*	*0,03*	*5,76*			
1975-79 [6]			45	649	14	48	59		1.079	101.168
		% sul totale sistema	*4,17*	*0,64*	*1,3*	*0,05*	*5,47*			
1980-84			19	4.434	6	3.759	25		1.069	253.231
		% sul totale sistema	*1,78*	*1,75*	*0,56*	*1,48*	*2,33*			
1985-89 [7]			29	9.374	5	1.071	34		1.101	464.210
		% sul totale sistema	*2,63*	*2,02*	*0,45*	*0,23*	*3,09*			
1990-94			32	4.553	14	598	46		1.064	692.185
		% sul totale sistema	*3,01*	*0,66*	*1,32*	*0,09*	*4,32*			
1995-96			13	12.628	10	712	23		936	935.199
		% sul totale sistema	*1,39*	*1,35*	*1,07*	*0,08*	*2,46*			
Totale procedure			177		79		256			

(1). I dati sulla massa fiduciaria delle LCA per il decennio 1970-79 non sono disponibili. Ove possibile sono stati presi i dati delle banche che sono andate in AS e poi in LCA.
(2) I dati sulla massa fiduciaria (in miliardi di lire) sono relativi al momento di emanazione del decreto del Ministro del Tesoro.
(3) Banche esistenti al 31.12 del primo anno del periodo. Per il 1995 solo le banche che esercitano il credito a breve termine.
(4) I dati si riferiscono al campione della Relazione annuale della Banca d'Italia, che esclude solo le CRA di minore dimensioni.
(5) Per le amministrazioni straordinarie non sono disponibili i dati sulla massa fiduciaria di 9 banche.
(6) Per le amministrazioni straordinarie non sono disponibili i dati sulla massa fiduciaria di 4 banche.
(7) Per le amministrazioni straordinarie non sono disponibili i dati sulla massa fiduciaria di 1 banca.

Tavola A2: Amministrazioni straordinarie in Italia 1970-96. Presupposti

Periodo		*Amministrazioni straordinarie (per memoria)*	Art. 57 (A)	Art. 57 (B)	Art. 57 (C)	Art. 57 (A-B)	Art. 57 (A-B-C)	Art. 57 (A-C)	Altro
1970-74		**39**	**7**	**3**	**3**	**24**			**2 (2)**
	% sul totale del quinquennio	*100*	*17,95*	*7,69*	*7,69*	*61,54*			*5,13*
	% sul totale del periodo	*22,02*	*3,95*	*1,69*	*1,69*	*13,56*			*1,13*
1975-79		**45**	**14**	**2**	**2**	**21**	**1**	**1**	**4 (2)**
	% sul totale del quinquennio	*100*	*31,11*	*4,44*	*4,44*	*46,68*	*2,22*	*2,22*	*8,89*
	% sul totale del periodo	*25,42*	*7,91*	*1,13*	*1,13*	*11,87*	*0,56*	*0,56*	*2,26*
1980-84		**19**	**7**		**4**	**8**			
	% sul totale del quinquennio	*100*	*36,84*		*21,05*	*42,11*			
	% sul totale del periodo	*10,73*	*3,95*		*2,26*	*4,52*			
1985-89		**29**	**11**	**2**	**1**	**15**			
	% sul totale del quinquennio	*100*	*37,93*	*6,9*	*3,45*	*51,72*			
	% sul totale del periodo	*16,38*	*6,21*	*1,13*	*0,56*	*8,48*			
1990-94		**32**	**10**			**22**			
	% sul totale del quinquennio	*100*	*31,25*			*68,75*			
	% sul totale del periodo	*18,08*	*5,65*			*12,43*			
1995-96		**13**	**3**		**2**	**8**			
	% sul totale del biennio	*100*	*23,08*		*15,38*	*61,54*			
	% sul totale del periodo	*7,34*	*1,69*		*1,13*	*4,52*			
Totale		**177**	**52**	**7**	**12**	**98**	**1**	**1**	**6 (2)**
% sul totale del periodo		*100*	*29,39*	*3,95*	*6,78*	*55,37*	*0,56*	*0,56*	*3,39*

(1) Per il periodo 1970-93 il riferimento è all'art. 57 della Legge Bancaria, per gli anni 1994, 1995, 1996 all'art. 70 del Testo Unico Bancario.
(2) Per 6 MCP di 2^ categoria il riferimento è all'art. 15 del RD n. 1279/1939.

Tavola A3: Amministrazioni straordinarie in Italia 1970-96. Categorie giuridiche

Periodo		Casse rurali e artigiane	Casse di risparmio e MCP	Aziende di credito ordinario	Banche popolari	Totale AS
1970-74		**21**	**3**	**8**	**7**	**39**
	% sulle AS 1970-74	*53,85*	*7,69*	*20,51*	*17,95*	*100*
	% sulla massa fiduciaria 1970	*0,08*	*-*	*0.12*	*0,07*	*0,27*
1975-79		**25**	**9**	**7**	**4**	**45**
	% sulle AS 1970-74	*55,55*	*20*	*15,56*	*8.89*	*100*
	% sulla massa fiduciaria 1975	*0,11*	*0,35*	*0,11*	*0,06*	*0,64*
1980-84		**7**	**2**	**6**	**4**	**19**
	% sulle AS 1980-84	*36,84*	*10,53*	*31,58*	*21,05*	*100*
	% sulla massa fiduciaria 1980	*0,04*	*0,008*	*1,65*	*0,04*	*1,75*
1985-89		**18**	**3**	**2**	**6**	**29**
	% sulle AS 1985-89	*62,07*	*10,34*	*6,9*	*20,69*	*100*
	% sulla massa fiduciaria 1985	*0,12*	*1,67*	*0,01*	*0,21*	*2.02*
1990-94		**20**	**1**	**6**	**5**	**32**
	% sulle AS 1990-94	*62,5*	*3,13*	*18,75*	*15,62*	*100*
	% sulla massa fiduciaria 1990	*0,14*	*0,01*	*0,11*	*0,39*	*0,66*
1995-96		**8**	**1**	**2**	**2**	**13**
	% sulle AS 1994-96	*61,55*	*7,69*	*15,38*	*15,38*	*100*
	% sulla massa fiduciaria 1994	*0,08*	*1,14*	*0,13*	*0,01*	*1,35*
Totale categoria		**99**	**19**	**31**	**28**	**177**
	% sul totale AS	*55,94*	*10,73*	*17,51*	*15,82*	*100*

Tavola A4: Amministrazioni straordinarie in Italia 1970-96. Esiti

Periodo		*Amministrazioni straordinarie (per memoria)*	AS + Liquidazioni coatte amministrative	AS + Restituzioni alla gestione ordinaria	AS + Incorporazioni Fusioni	AS + Rilevazione cntrollo societario	Altro
1970-74		**39**	**16**	**15**	**5**	**3**	
	% sul totale del quinquennio	*100*	*41,03*	*38,46*	*12,82*	*7,69*	
	% sul totale del periodo	*22,03*	*9,04*	*8,47*	*2,83*	*1,69*	
1975-79		**45**	**6**	**33**	**3**	**2**	**1 (1)**
	% sul totale del quinquennio	*100*	*13,33*	*73,34*	*6,67*	*4,44*	*2,22*
	% sul totale del periodo	*25,42*	*3,39*	*18,65*	*1,69*	*1,13*	*0,56*
1980-84		**19**	**3**	**9**	**3**	**4**	
	% sul totale del quinquennio	*100*	*15,79*	*47,37*	*15,79*	*21,05*	
	% sul totale del periodo	*10,73*	*1,69*	*5,09*	*1,69*	*2,26*	
1985-89		**29**	**5**	**14**	**8**	**1**	**1 (2)**
	% sul totale del quinquennio	*100*	*17,24*	*48,27*	*27,59*	*3,45*	*3,45*
	% sul totale del periodo	*16,38*	*2,82*	*7,92*	*4,52*	*0,56*	*0,56*
1990-94		**32**	**7**	**6**	**16**	**3**	
	% sul totale del quinquennio	*100*	*21,88*	*18,75*	*50*	*9,37*	
	% sul totale del periodo	*18,08*	*3,95*	*3,39*	*9,05*	*1,69*	
1995-96		**13**	**6**	**2**	**4**	**1**	
	% sul totale del biennio	*100*	*46,16*	*15,38*	*30,77*	*7,69*	
	% sul totale del periodo	*7,34*	*3,39*	*1,13*	*2,26*	*0,56*	
Totale		**177**	**43**	**79**	**39**	**14**	**2**
% sul totale del periodo		*100*	*24,3*	*44,63*	*22,03*	*7,91*	*1,13*

(1) Si tratta di un MCP di non si conosce l'esito dell'amministrazione straordinaria.
(2) Si tratta di una amministrazione straordinaria annullata dal TAR.

Tavola A5: Amministrazioni straordinarie in Italia 1970-96. Esiti per categorie giuridiche

ESITO		Liquidazioni coatte amministrative				Restituzioni alla gestione ordinaria				Incorporazioni - Fusioni - Rilevazione del Controllo				Totale per categoria giuridica
Periodo		1970-79	1980-89	1990-96	Totale LCA	1970-79	1980-89	1990-96	Totale RGO	1970-79	1980-89	1990-96	Totale IFRC	
Casse Rurali e Artigiane		**11**	**3**	**7**	**21**	**31**	**16**	**7**	**54**	**4**	**6**	**14**	**24**	**99**
	% sul totale del decennio	*50*	*37,5*	*53,85*		*64,58*	*69,57*	*87,5*		*30,77*	*37,5*	*58,34*		
	% sul totale del periodo	*6,22*	*1,69*	*3,96*	***11,87***	*17,51*	*9,04*	*3,95*	***30,51***	*2,26*	*3,39*	*7,91*	***13,56***	***55,93***
Casse di risparmio e MCP		**4**	**1**	**2**	**7**	**6**	**3**	**0**	**9**	**1**	**1**	**0**	**2**	**18 +1 (1)**
	% sul totale del decennio	*18,18*	*12,5*	*15,38*		*12,5*	*13,04*	*0*		*7,69*	*6,25*	*0*		
	% sul totale del periodo	*2,26*	*0,56*	*1,13*	***3,95***	*3,39*	*1,69*	*0*	***5,08***	*0,56*	*0,56*	*0*	***1,13***	***10,16***
Aziende di credito ordinario		**4**	**3**	**4**	**11**	**6**	**0**	**0**	**6**	**5**	**5**	**4**	**14**	**31**
	% sul totale del decennio	*18,18*	*37,5*	*30,77*		*12,5*	*0*	*0*		*38,46*	*31,25*	*16,66*		
	% sul totale del periodo	*2,26*	*1,69*	*2,26*	***6,21***	*3,39*	*0*	*0*	***3,39***	*2,82*	*2,82*	*2,26*	***7,91***	***17,51***
Banche popolari		**3**	**1**	**0**	**4**	**5**	**4**	**1**	**10**	**3**	**4**	**6**	**13**	**27+1 (2)**
	% sul totale del decennio	*13,64*	*12,5*	*0*		*10,42*	*17,39*	*12,5*		*23,08*	*25*	***25***		
	% sul totale del periodo	*1,69*	*0,56*	*0*	***2,26***	*2,82*	*2,26*	*0,56*	***5,65***	***1,69***	***2,26***	***3,39***	***7,34***	***15,25***
Totale per esito		**22**	**8**	**13**	**43**	**48**	**23**	**8**	**79**	**13**	**16**	**24**	**53**	**175+2**
	% sul totale del decennio	*100*	*100*	*100*		*100*	*100*	*100*		*100*	*100*	*100*		
	% sul totale del periodo	*12,43*	*4,52*	*7,34*	***24,29***	*27,12*	*12,99*	*4,52*	***44,63***	*7,34*	*9,04*	*13,56*	***29,94***	***100***

(1) Per il decennio 1970-79, non si conosce l'esito di una procedura riguarante un MCP 2^.
(2) Nel decennio 1970-79 è stata annullata dal TAR un'amministrazione straordinaria di una popolare.

Tavola A6: Amministrazioni straordinarie in Italia 1970-96. Distribuzione territoriale

		1970-79	1980-89	1990-96	Totale
NORD - OVEST (1)		**14**	**3**	**2**	**19**
	% sul totale del decennio	*16,7*	*6,3*	*4,4*	
	% sul totale del periodo	*7,9*	*1,7*	*1,1*	*10,7*
NORD - EST (2)		**19**	**2**	**6**	**27**
	% sul totale del decennio	*22,6*	*4,2*	*13,3*	
	% sul totale del periodo	*10,7*	*1,1*	*3,4*	*15,3*
CENTRO (3)		**22**	**6**	**5**	**33**
	% sul totale del decennio	*26,2*	*12,5*	*11,1*	
	% sul totale del periodo	*12,4*	*3,4*	*2,8*	*18,6*
SUD - ISOLE (4)		**29**	**37**	**32**	**98**
	% sul totale del decennio	*34,5*	*77,1*	*71,1*	
	% sul totale del periodo	*16,4*	*20,9*	*18,1*	*55,4*
Totale		**84**	**48**	**45**	**177**
	% sul totale del periodo	*47,5*	*27,1*	*25,4*	

(1) Val d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia.
(2) Emilia-Romagna, Fiuli-Venezia-Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige.
(3) Lazio, Toscana, Umbria, Marche.
(4) Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Tavola A7: Liquidazioni coatte amministrative avviate in Italia 1970-96. Categorie giuridiche

Periodo		Casse rurali e artigiane	Casse di risparmio e MCP	Aziende di credito ordinario	Banche popolari	Totale
1970-74		**14**	**3**	**9**	**4**	**30**
	% sul totale del quinquennio	*46,7*	*10*	*30*	*13,3*	*100*
	% sul totale del periodo	*17,72*	*3,79*	*11,39*	*5,06*	*37,96*
1975-79		**6**	**5**	**2**	**1**	**14**
	% sul totale	*43*	*35,8*	*14,2*	*7*	*100*
	% sul totale del periodo	*7,59*	*6,32*	*2,53*	*1,26*	*17,7*
1980-84		**1**	**3**	**2**	**0**	**6**
	% sul totale	*16,7*	*50*	*33,3*	*-100*	*100*
	% sul totale del periodo	*1,26*	*3,79*	*2,53*		*7,58*
1985-89		**4**	**0**	**0**	**1**	**5**
	% sul totale	*80*	*0*	*0*	*20*	*100*
	% sul totale del periodo	*5,06*			*1,26*	*6,32*
1990-94		**10**	**1**	**3**	**0**	**14**
	% sul totale	*71,43*	*7,14*	*21,43*	*0*	*100*
	% sul totale del periodo	*12,65*	*1,26*	*3,79*		*17,7*
1995-96		**9**	**0**	**1**	**0**	**10**
	% sul totale	*90*	*0*	*10*	*0*	*100*
	% sul totale del periodo	*11,39*		*1,26*		*12,65*
Totale		**44**	**12**	**17**	**6**	**79**
% sul totale LCA		*55,7*	*15,2*	*21,5*	*7,6*	*100*

Tavola A8: Liquidazioni coatte amministrative in Italia 1970-96. Distribuzione territoriale

	1970-79	1980-89	1990-96	Totale
NORD - OVEST (1)	**6**	**3**	**1**	**10**
% sul totale del decennio	*13,64*	*27,3*	*4,16*	
% sul totale del periodo	*7,6*	*3,8*	*1,3*	
NORD - EST (2)	**9**	**0**	**3**	**12**
% sul totale del decennio	*20,45*	*0*	*12,5*	
% sul totale del periodo	*11,4*	*0*	*3,8*	
CENTRO (3)	**5**	**0**	**2**	**7**
% sul totale del decennio	*11,36*	*0*	*8,33*	
% sul totale del periodo	*6,3*	*0*	*2,6*	
SUD - ISOLE (4)	**24**	**8**	**18**	**50**
% sul totale del decennio	*54,55*	*72,3*	*75*	
% sul totale del periodo	*30,4*	*10,1*	*22,8*	
Totale	**44**	**11**	**24**	**79**
% sul totale del periodo	*55,7*	*13,9*	*30,5*	

(1) Val d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia.

(2) Emilia-Romagna, Fiuli-Venezia-Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige.

(3) Lazio, Toscana, Umbria, Marche.

(4) Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Tavola A9: Fusioni e incorporazioni in Italia 1970-96

Periodo			Fusioni e Incorporazioni	Totale sistema	Note
			Numero	Numero (1)	
1970-74			**144**	**1198**	
		% sul totale sistema	*12*		
1975-79			**60**	**1079**	
		% sul totale sistema	*5,6*		
1980-84			**50**	**1.069**	
		% sul totale sistema	*4,7*		
1985-89 (2)			**87**	**1.101**	
		%sul totale sistema	*6,8*		
1990-94 (3)			**95**	**1.064**	dal 1992 al 1994 non sono conteggiate le CRA. Il dato del 1993 comprende anche l'acquisizione di pacchetti di controllo
		% sul totale sistema	*9*		
1995-96 (3)			**29**	**936**	
		% sul totale sistema	*3,09*		
Totale numero banche			**465**		

(1) Banche esistenti al 31.12 del primo anno del periodo.

(2) Per il 1988 le fonti riportano dati contraddittori. Si riportano qui quelli presenti nella Relazione annuale ai partecipanti.

(3) Per il periodo le fonti riportano dati contraddittori. Si riportano qui quelli presenti nella Relazione annuale ai partecipanti che però non sempre conteggia le CRA.

Tavola A10: Fusioni e incorporazioni in Italia 1970-96. Categorie giuridiche

Periodo		Casse rurali e artigiane	Casse di risparmio e MCP	Aziende di credito ordinario	Banche popolari	Categoria non determinata	Totale
1970-74		**96**	**5**	**27**	**16**	**0**	**144**
	% sul totale	*66,6*	*3,5*	*18,8*	*11,1*		
1975-79		**29**	**3**	**17**	**11**	**0**	**60**
	% sul totale	*48,3*	*5*	*28,3*	*18,3*		
1980-84		**10**	**4**	**15**	**21**	**0**	**50**
	% sul totale	*20*	*8*	*30*	*42*		
1985-89		**30**	**5**	**18**	**34**	**0**	**87**
	% sul totale	*34,5*	*5,8*	*20,7*	*39*		
1990-94 (1)		**-**	**-**	**-**	**-**	**95**	**95**
	% sul totale						
1995-96 (1)		**-**	**-**	**-**	**-**	**29**	**29**
	% sul totale						
Totale categoria		**165**	**17**	**77**	**82**	**124**	**465**
% sul totale		*35,5*	*3,65*	*16,55*	*17,6*	*26,66*	

(1) per gli anni '90 sono disponibili soltanto dati numerici, senza l'indicazione delle categorie coinvolte.

Tavola A11: Fusioni e incorporazioni in Italia 1970-96. Distribuzione territoriale

		1970-79	1980-89	1990-96	Totale
NORD - OVEST (1)		**40**	**22**		**62**
	% sul totale del decennio	*19,6*	*16*	*-*	
	% sul totale del periodo	*8,6*	*4,7*	*0*	
NORD - EST (2)		**98**	**34**		**132**
	% sul totale del decennio	*48*	*24,9*	*-*	
	% sul totale del periodo	*10,3*	*7,3*	*0*	
CENTRO (3)		**34**	**12**		**46**
	% sul totale del decennio	*16,6*	*8,8*	*-*	
	% sul totale del periodo	*7,3*	*2,6*	*0*	
SUD - ISOLE (4)		**32**	**44**		**76**
	% sul totale del decennio	*15,7*	*32,1*	*-*	
	% sul totale del periodo	*6,8*	*9,5*	*0*	
NON DETERMINATO (5)		**-**	**25**	**124**	**149**
	% sul totale del decennio	*-*	*18,2*	*100*	
	% sul totale del periodo		*5,4*	*26,6*	
Totale					
	% sul totale del periodo	*204*	*137*	*124*	*465*

(1) Val d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia.

(2) Emilia-Romagna, Fiuli-Venezia-Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige.

(3) Lazio, Toscana, Umbria, Marche.

(4) Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

(5) Per il periodo 1990-97 disponiamo solo di dati numerici che non permettono di determinare la distribuzione territoriale.

Figura A1: Provvedimenti di rigore adottati in Italia. 1970-96. Numero e percentuali

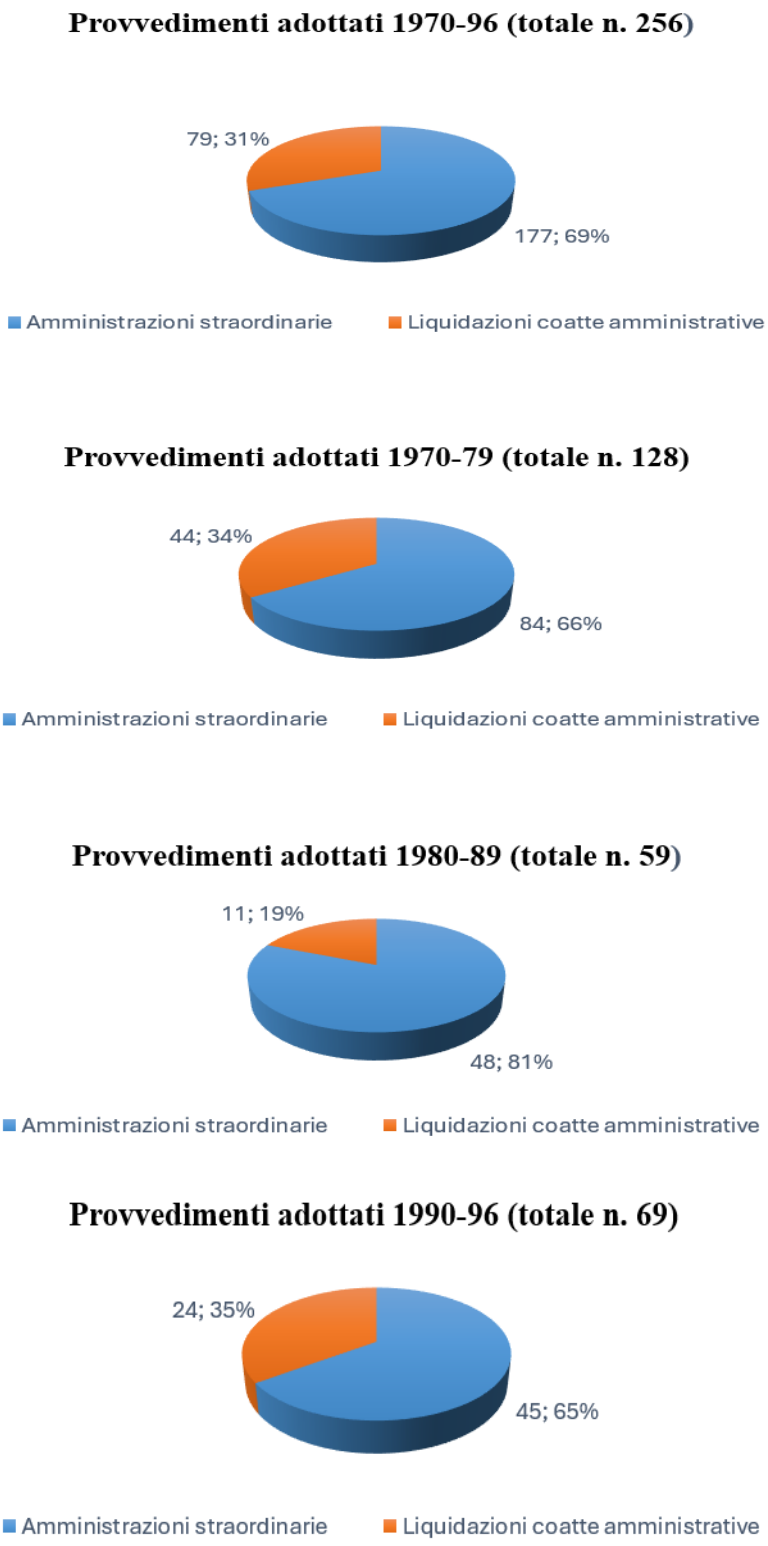


Figura A2: Amministrazioni straordinarie in Italia 1970-96. Categorie giuridiche

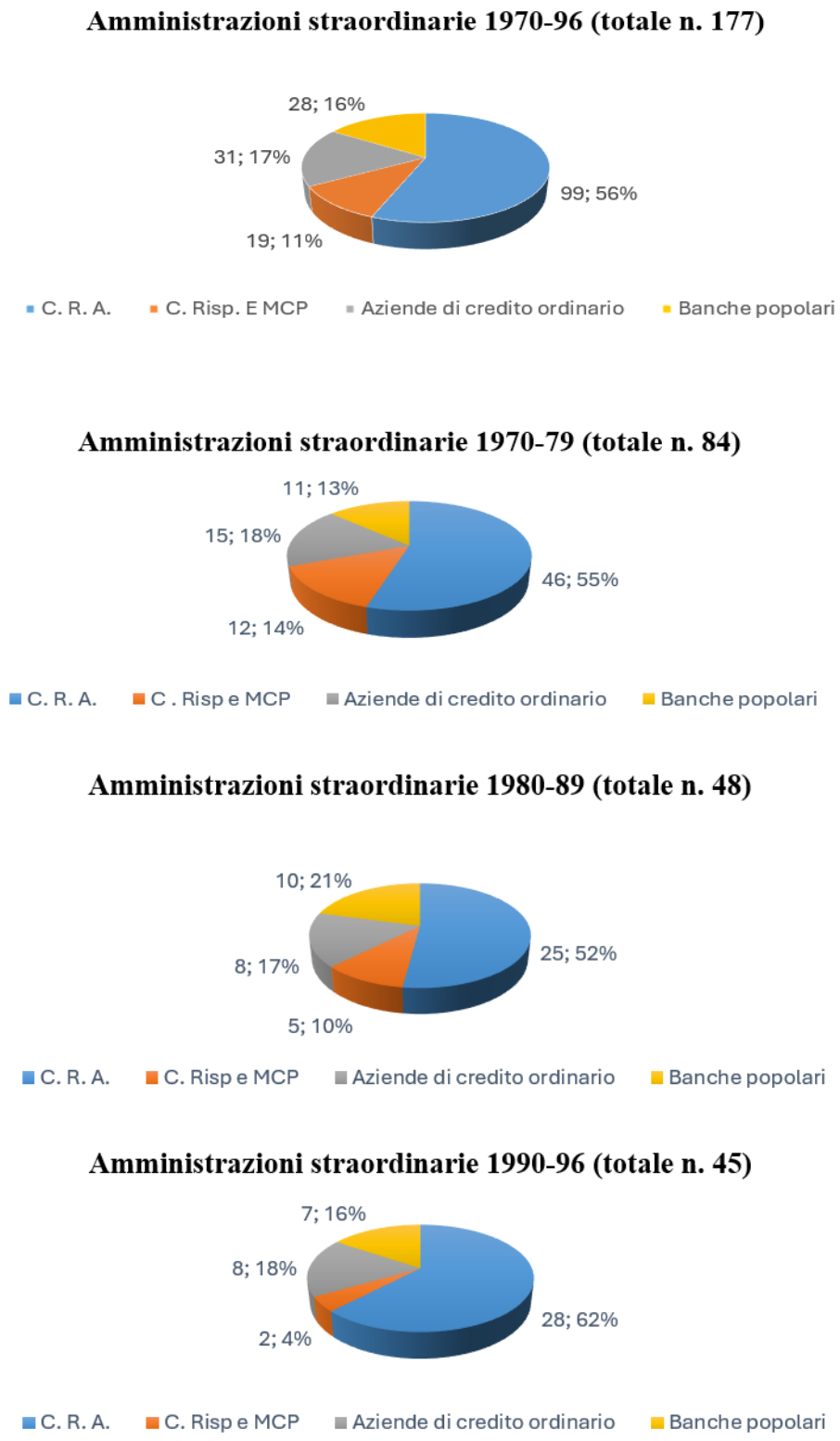


Figura A3: Amministrazioni straordinarie in Italia 1970-96. Esiti

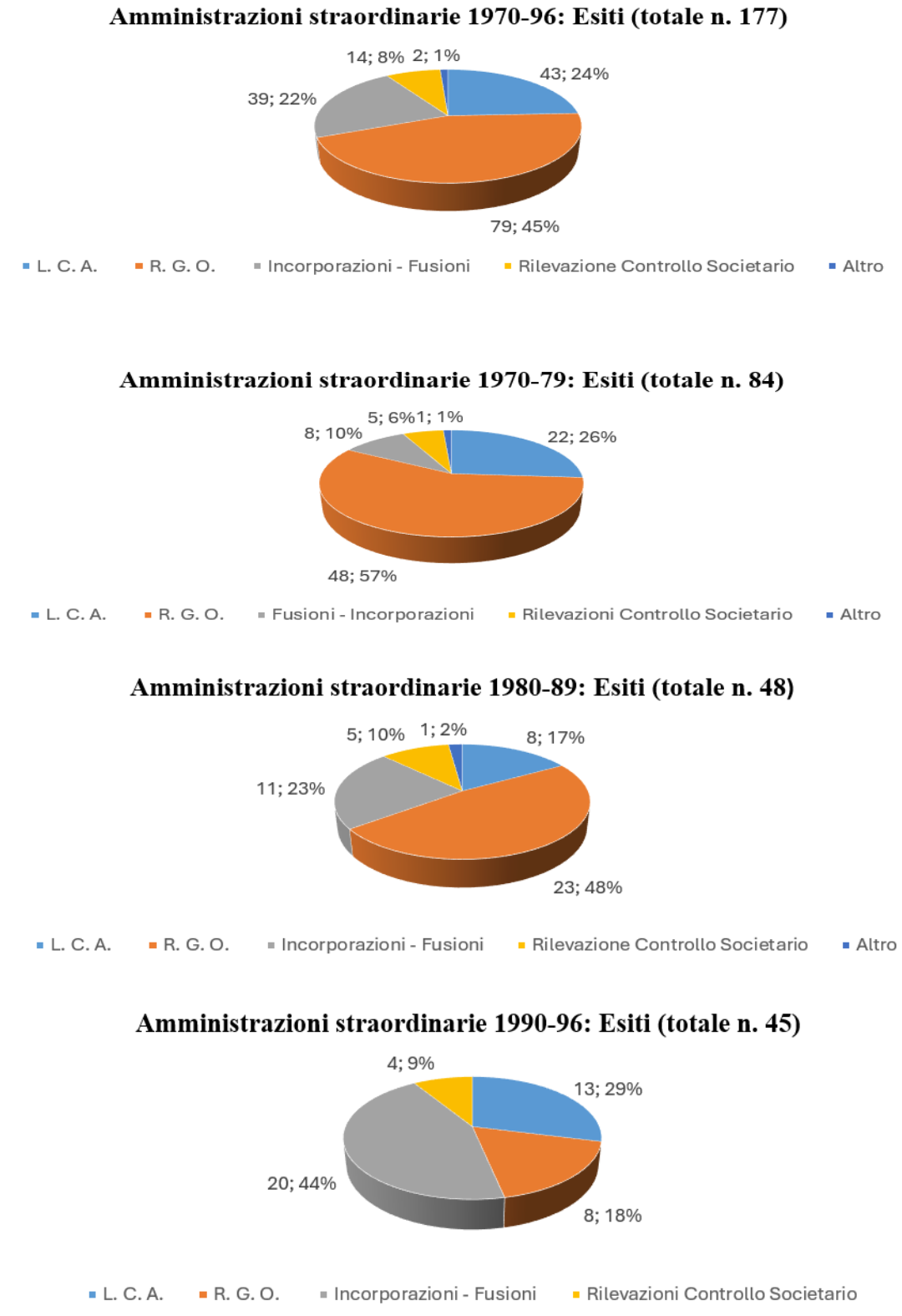
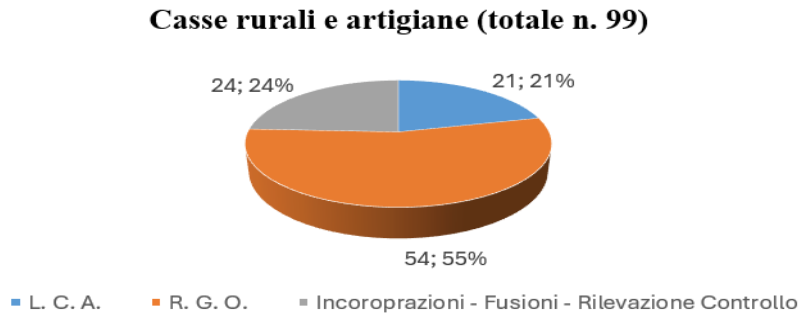
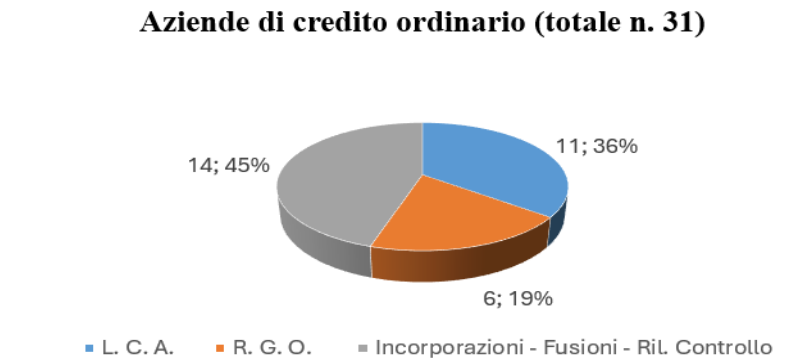
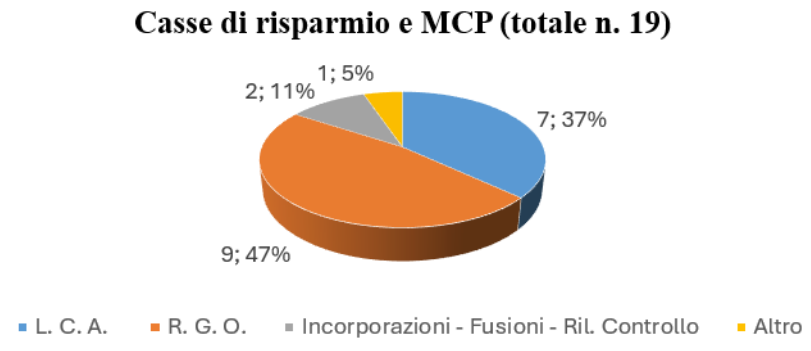


Figura A4: Amministrazioni straordinarie in Italia 1970-96. Esiti per categorie giuridiche







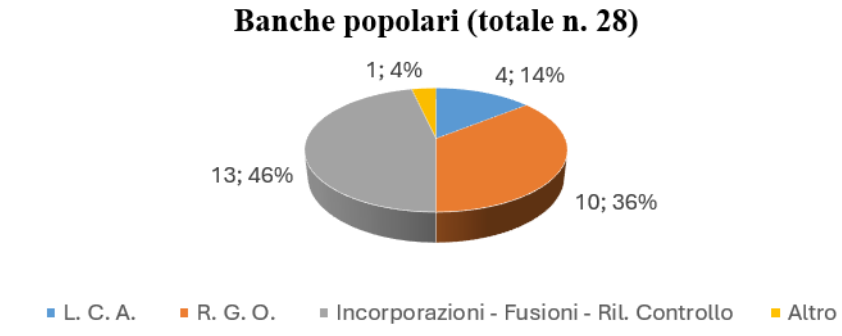


Figura A5: Amministrazioni straordinarie in Italia 1970-96. Distribuzione territoriale

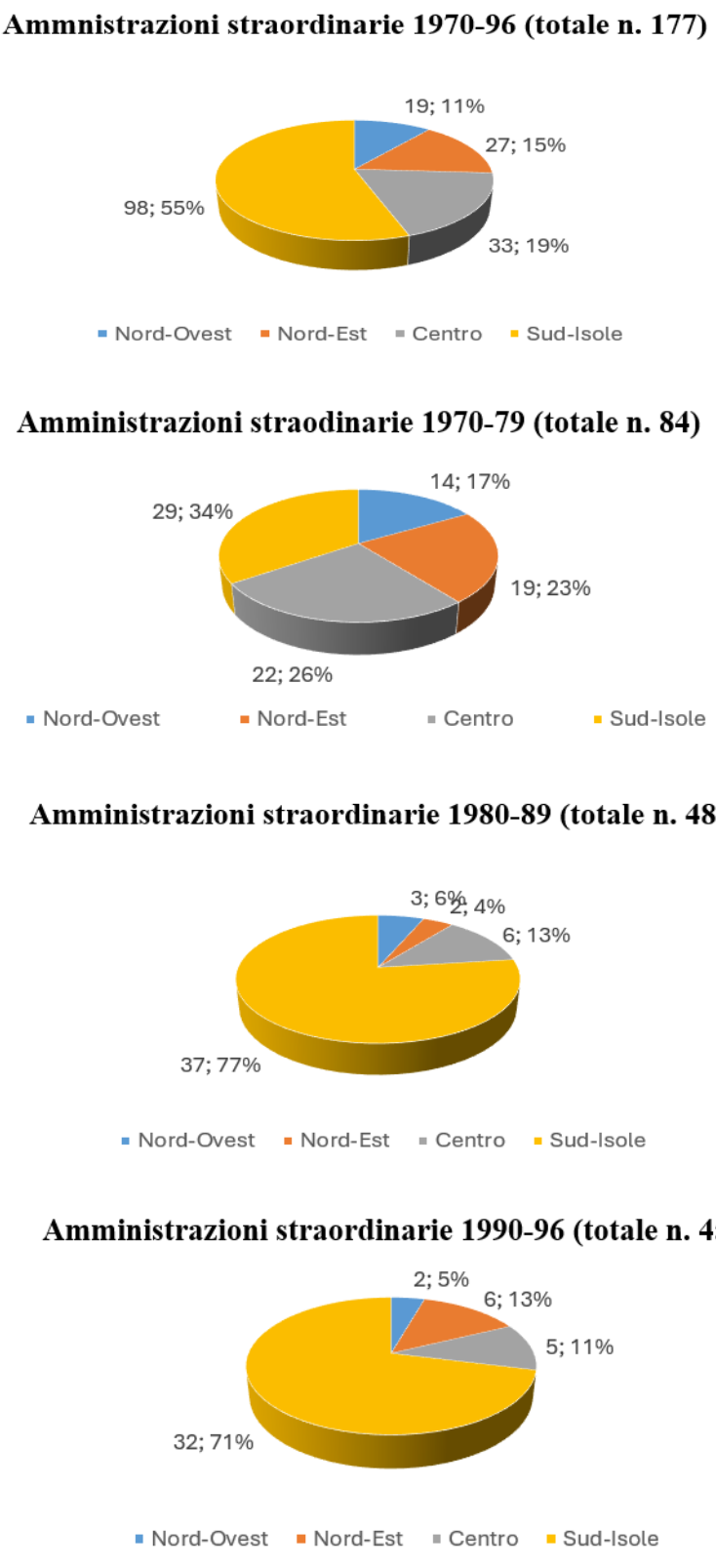
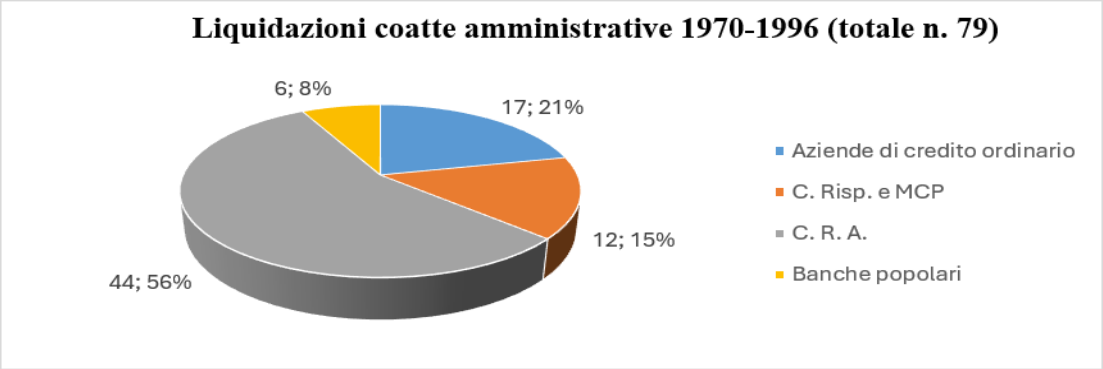
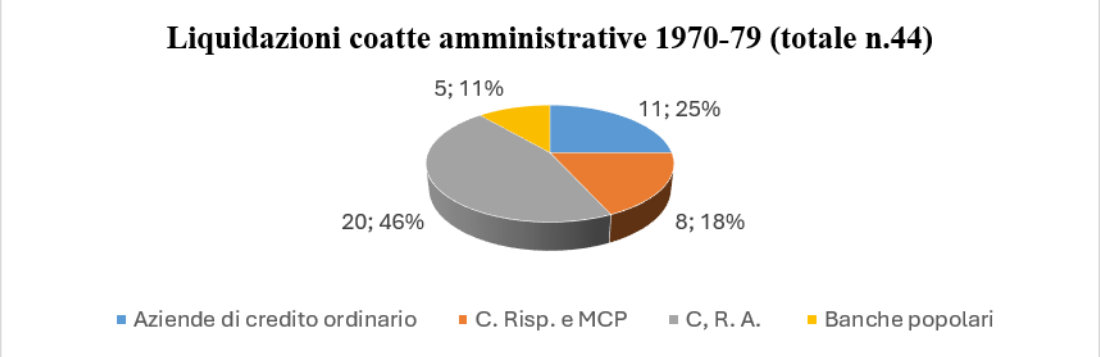
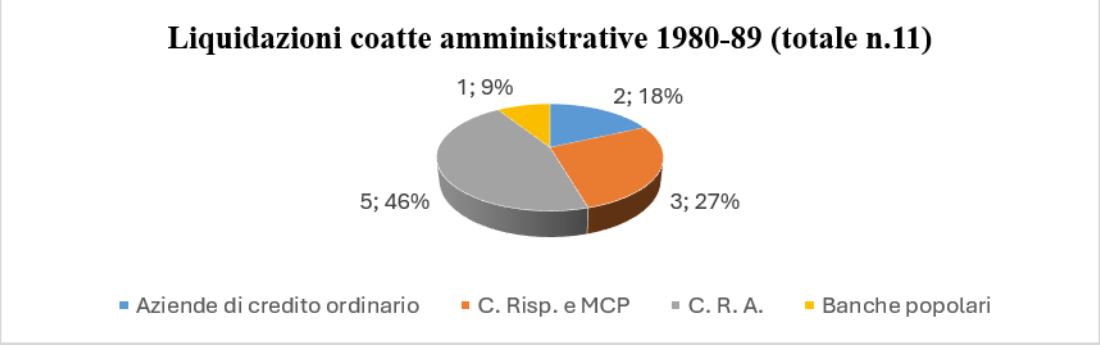


Figura A6: Liquidazioni coatte amministrative avviate in Italia 1970-96. Categorie giuridiche







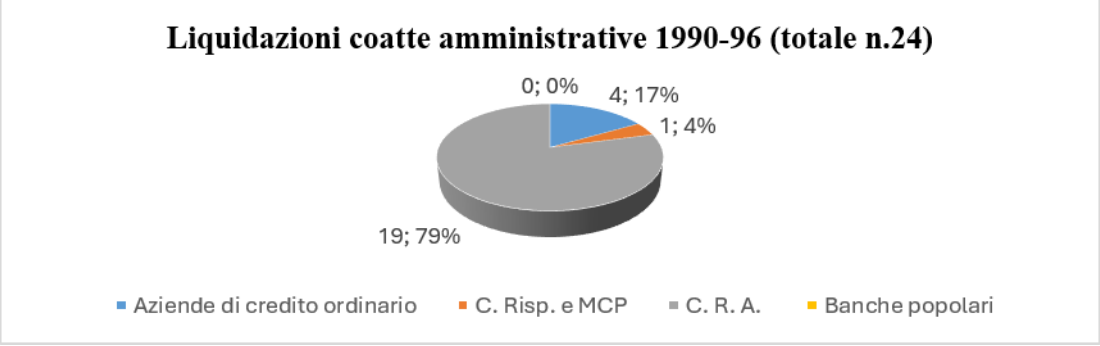
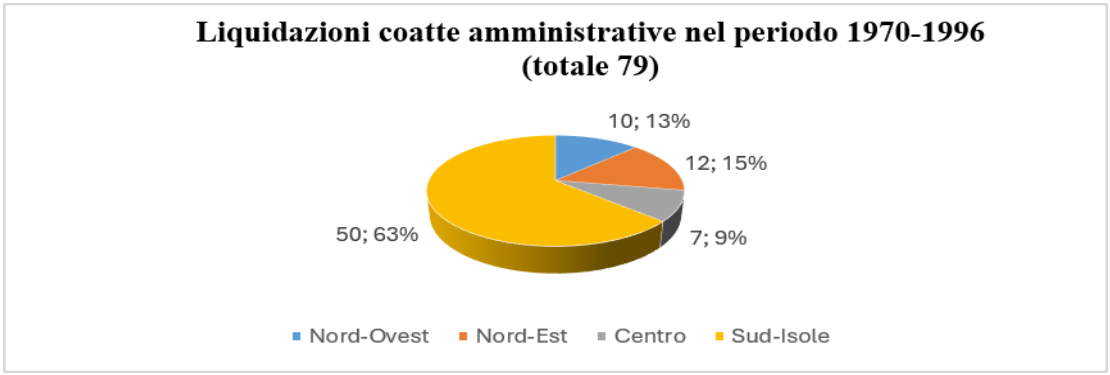
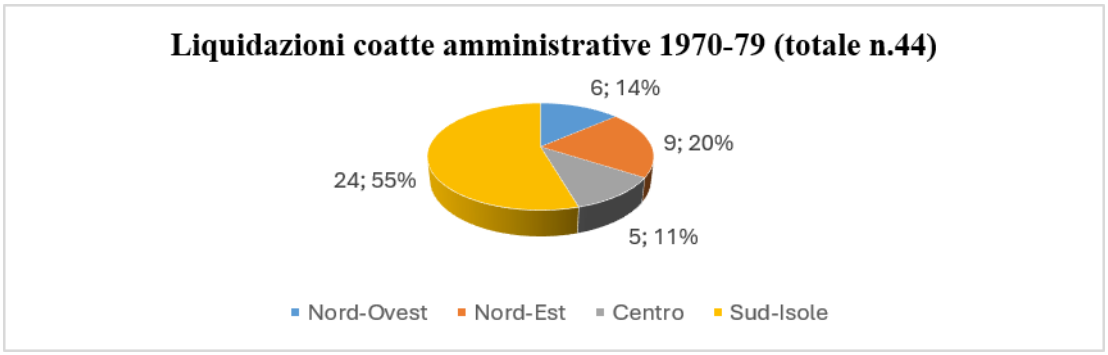
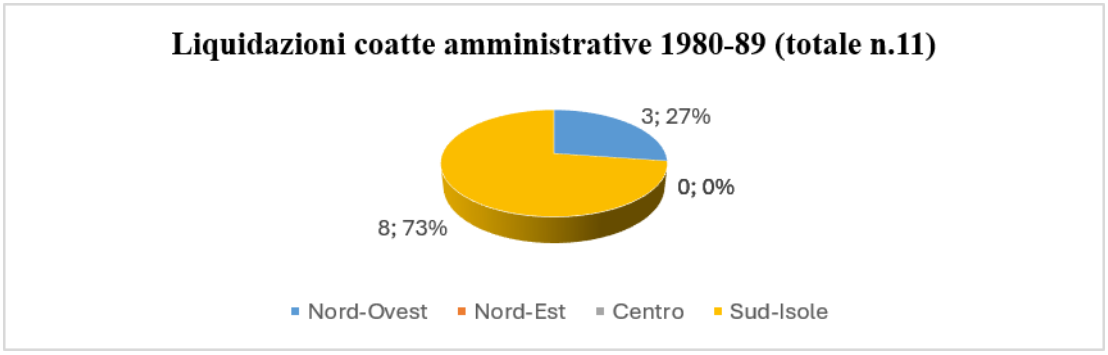


Figura A7: Liquidazioni coatte amministrative avviate in Italia 1970-96. Distribuzione territoriale







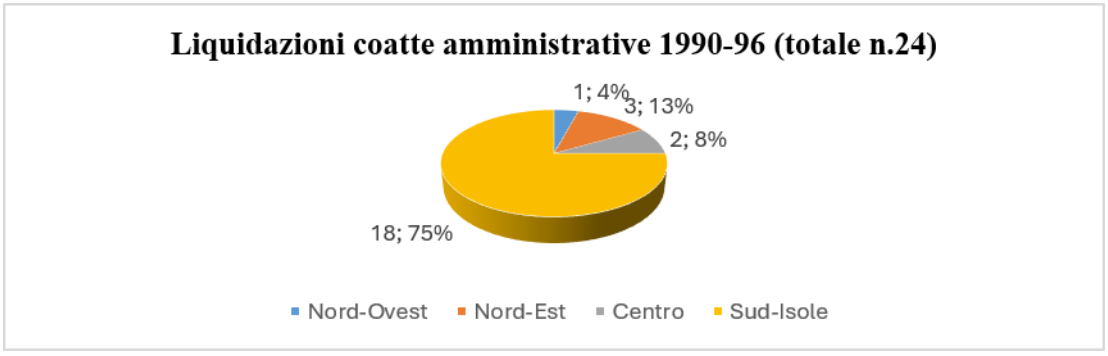
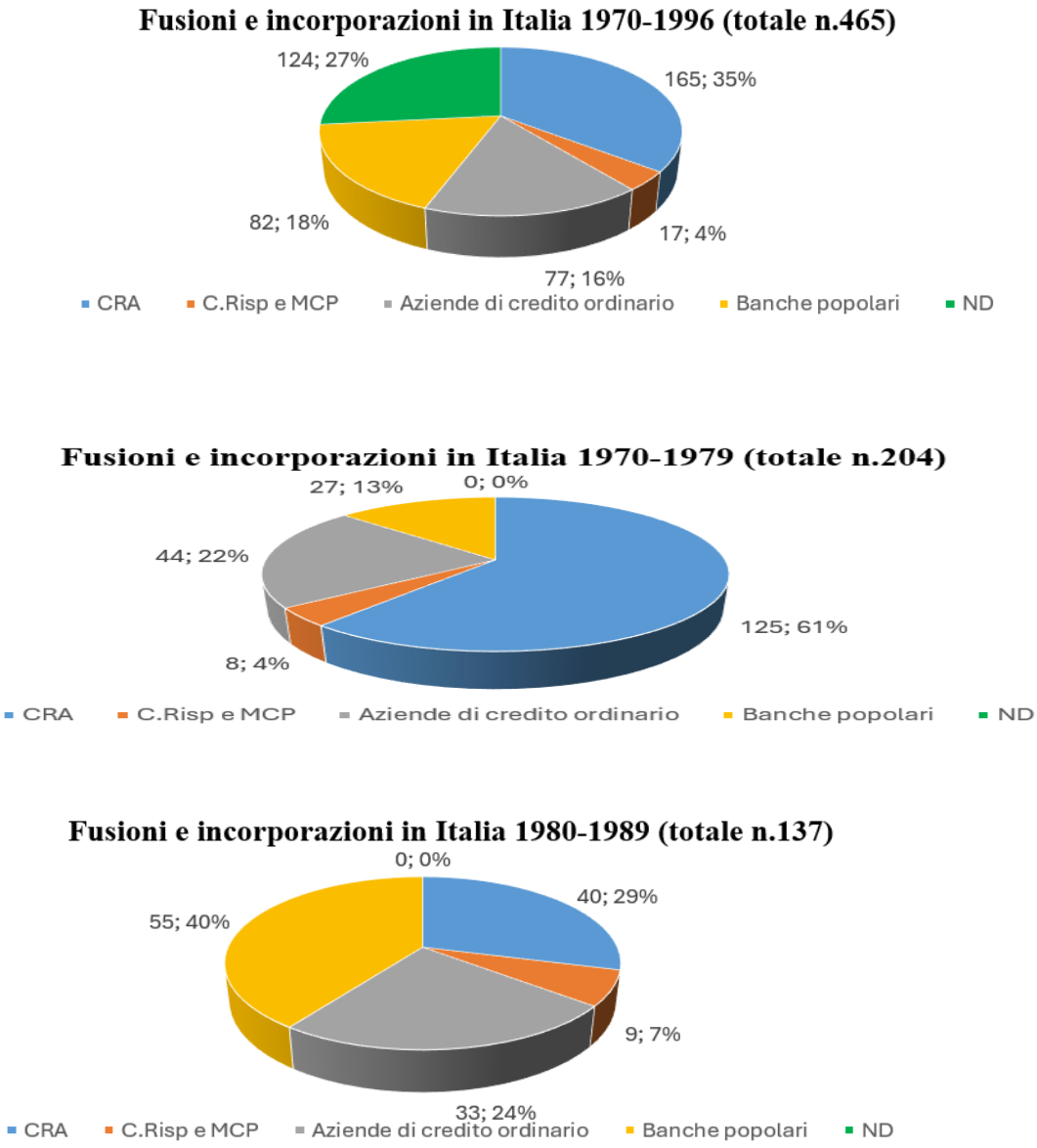
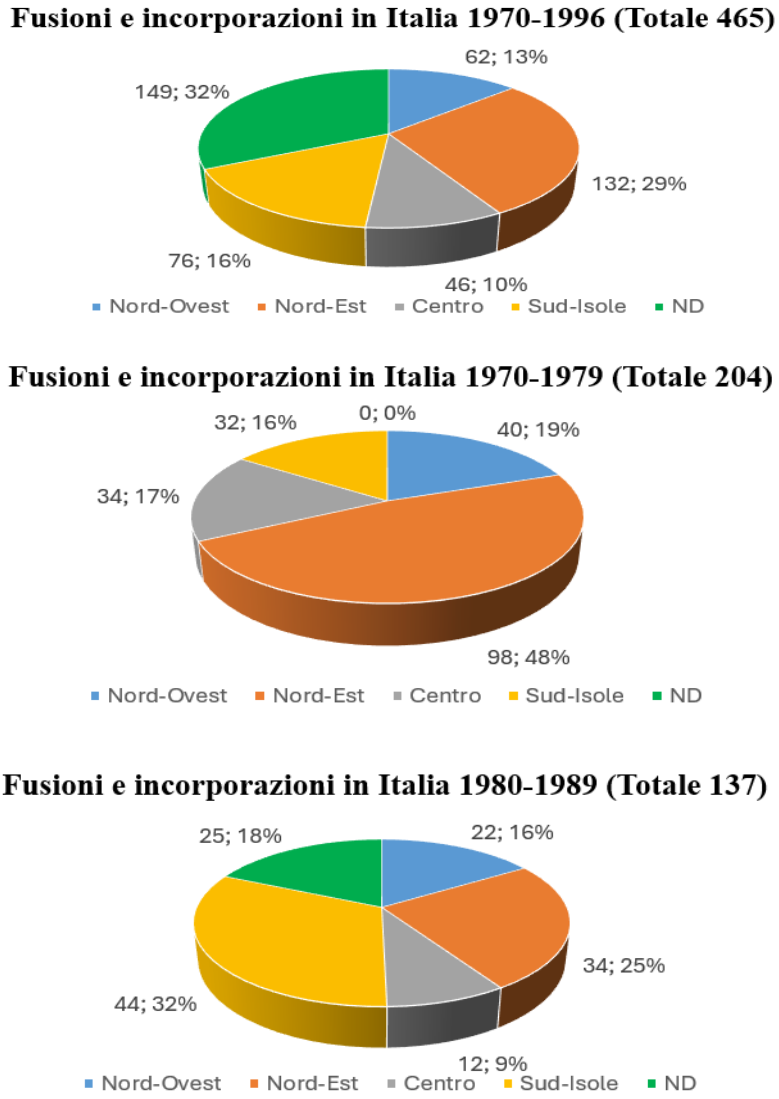


Figura A8: Fusioni e Incorporazioni in Italia 1970-96. Categorie giuridiche[116]



[116] Nella figura non compare il grafico per il periodo 1990-1996, perché, come illustrato nel paragrafo 8, per quegli anni le fonti non forniscono la categoria giuridica ma solo il numero assoluto di fusioni e incorporazioni.

Figura A9: Fusioni e Incorporazioni in Italia 1970-96. Distribuzione territoriale[117]



[117] Nella figura non compare il grafico per il periodo 1990-1996, perché, come illustrato nel paragrafo 8, per quegli anni le fonti non forniscono la distribuzione territoriale ma solo il numero assoluto di fusioni e incorporazioni.

"QUADERNI" PUBBLICATI (*)

N. 1 – *Luigi Einaudi: Teoria economica e legislazione sociale nel testo delle* Lezioni, di Alberto Baffigi (Settembre 2009).

N. 2 – *European Acquisitions in the United States: Re-examining Olivetti-Underwood Fifty Years Later*, di Federico Barbiellini Amidei, Andrea Goldstein e Marcella Spadoni (Marzo 2010).

N. 3 – *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, di Elio Cerrito (Giugno 2010).

N. 4 – *Through the Magnifying Glass: Provincial Aspects of Industrial Grouth in Post-Unification Italy*, di Carlo Ciccarelli e Stefano Fenoaltea (Luglio 2010).

N. 5 – *Economic Theory and Banking Regulation: The Italian Case (1861-1930s)*, di Alfredo Gigliobianco e Claire Giordano (Novembre 2010).

N. 6 – *A Comparative Perspective on Italy's Human Capital Accumulation*, di Giuseppe Bertola e Paolo Sestito (Ottobre 2011).

N. 7 – *Innovation and Foreign Technology in Italy, 1861-2011*, di Federico Barbiellini Amidei, John Cantwell e Anna Spadavecchia (Ottobre 2011).

N. 8 – *Outward and Inward Migrations in Italy: A Historical Perspective*, di Matteo Gomellini e Cormac Ó Gráda (Ottobre 2011).

N. 9 – *Comparative Advantages in Italy: A Long-run Perspective*, di Giovanni Federico e Nikolaus Wolf (Ottobre 2011).

N. 10 – *Real Exchange Rates, Trade, and Growth: Italy 1861-2011*, di Virginia Di Nino, Barry Eichengreen e Massimo Sbracia (Ottobre 2011).

N. 11 – *Public Debt and Economic Growth in Italy*, di Fabrizio Balassone, Maura Francese e Angelo Pace (Ottobre 2011).

N. 12 – *Internal Geography and External Trade: Regional Disparities in Italy, 1861-2011*, di Brian A'Hearn e Anthony J. Venables (Ottobre 2011).

N. 13 – *Italian Firms in History: Size, Technology and Entrepreneurship*, di Franco Amatori, Matteo Bugamelli e Andrea Colli (Ottobre 2011).

N. 14 – *Italy, Germany, Japan: From Economic Miracles to Virtual Stagnation*, di Andrea Boltho (Ottobre 2011).

N. 15 – *Old and New Italian Multinational Firms*, di Giuseppe Berta e Fabrizio Onida (Ottobre 2011).

N. 16 – *Italy and the First Age of Globalization, 1861-1940*, di Harold James e Kevin O'Rourke (Ottobre 2011).

N. 17 – *The Golden Age and the Second Globalization in Italy*, di Nicholas Crafts e Marco Magnani (Ottobre 2011).

N. 18 – *Italian National Accounts, 1861-2011*, di Alberto Baffigi (Ottobre 2011).

N. 19 – *The Well-Being of Italians: A Comparative Historical Approach*, di Andrea Brandolini e Giovanni Vecchi (Ottobre 2011).

N. 20 – *A Sectoral Analysis of Italy's Development, 1861-2011*, di Stephen Broadberry, Claire Giordano e Francesco Zollino (Ottobre 2011).

N. 21 – *The Italian Economy Seen from Abroad over 150 Years*, di Marcello de Cecco (Ottobre 2011).

N. 22 – *Convergence among Italian Regions, 1861-2011*, di Giovanni Iuzzolino, Guido Pellegrini e Gianfranco Viesti (Ottobre 2011).

N. 23 – *Democratization and Civic Capital in Italy*, di Luigi Guiso e Paolo Pinotti (Ottobre 2011).

N. 24 – *The Italian Administrative System since 1861*, di Magda Bianco e Giulio Napolitano (Ottobre 2011).

N. 25 – *The Allocative Efficiency of the Italian Banking System, 1936-2011*, di Stefano Battilossi, Alfredo Gigliobianco e Giuseppe Marinelli (Ottobre 2011).

N. 26 – *Nuove serie storiche sull'attività di banche e altre istituzioni finanziarie dal 1861 al 2011: che cosa ci dicono?*, di Riccardo De Bonis, Fabio Farabullini, Miria Rocchelli e Alessandra Salvio (Giugno 2012).

N. 27 – *Una revisione dei conti nazionali dell'Italia (1951-1970)*, di Guido M. Rey, Luisa Picozzi, Paolo Piselli e Sandro Clementi (Luglio 2012).

N. 28 – *A Tale of Two Fascisms: Labour Productivity Growth and Competition Policy in Italy, 1911-1951*, di Claire Giordano e Ferdinando Giugliano (Dicembre 2012).

N. 29 – *Output potenziale, gap e inflazione in Italia nel lungo periodo (1861-2010): un'analisi econometrica*, di Alberto Baffigi, Maria Elena Bontempi e Roberto Golinelli (Febbraio 2013).

N. 30 – *Is There a Long-Term Effect of Africa's Slave Trades?,* di Margherita Bottero e Björn Wallace (Aprile 2013).

N. 31 – *The Demand for Tobacco in Post-Unification Italy,* di Carlo Ciccarelli e Gianni De Fraja (Gennaio 2014).

N. 32 – *Civic Capital and Development: Italy 1951-2001*, di Giuseppe Albanese e Guido de Blasio (Marzo 2014).

N. 33 – *Il valore aggiunto dei servizi 1861-1951: la nuova serie a prezzi correnti e prime interpretazioni*, di Patrizia Battilani, Emanuele Felice e Vera Zamagni (Dicembre 2014).

N. 34 – *Brain Gain in the Age of Mass Migration,* di Francesco Giffoni e Matteo Gomellini (Aprile 2015).

N. 35 – *Regional Growth with Spatial Dependence: a Case Study on Early Italian Industrialization,* di Carlo Ciccarelli e Stefano Fachin (Gennaio 2016).

N. 36 – *Historical Archive of Credit in Italy,* di Sandra Natoli, Paolo Piselli, Ivan Triglia e Francesco Vercelli (Gennaio 2016).

N. 37 – *A Historical Reconstruction of Capital and Labour in Italy, 1861-2013,* di Claire Giordano e Francesco Zollino (Novembre 2016).

N. 38 – *Technical Change, Non-Tariff Barriers, and the Development of the Italian Locomotive Industry, 1850-1913,* di Carlo Ciccarelli e Alessandro Nuvolari (Novembre 2016).

N. 39 – *Macroeconomic Estimates of Italy's Mark-ups in the Long-run, 1861-2012*, di Claire Giordano e Francesco Zollino (Febbraio 2017).

N. 40 – *The Roots of a Dual Equilibrium: GDP, Productivity and Structural Change in the Italian Regions in the Long-run (1871-2011)*, di Emanuele Felice (Agosto 2017).

N. 41 – *The Fruits of Disaggregation: the Engineering Industry, Tariff Protection, and the Industrial Investment Cycle in Italy, 1861-1913*, di Stefano Fenoaltea (Agosto 2017).

N. 42 – *The Age Distribution of the Labour Force as Evidence of Prior Events: The Italian Data for 1911 and the Long Swing in Investment from Unification to the Great War*, di Roberto Pezzuto (Novembre 2017).

N. 43 – *Business Cycles, Credit Cycles, and Bank Holdings of Sovereign Bonds: Historical Evidence for Italy 1861-2013*, di Silvana Bartoletto, Bruno Chiarini, Elisabetta Marzano e Paolo Piselli (Novembre 2017).

N. 44 – *Spleen: The Failures of the Cliometric School*, di Stefano Fenoaltea (Marzo 2019).

N. 45 – *Migrazioni, demografia e lavoro in un paese diviso,* di Asher Colombo e Gianpiero Dalla Zuanna (Settembre 2019).

N. 46 – *Breve storia delle barriere agli scambi in Italia*, di Matteo Gomellini (Dicembre 2020).

N. 47 – *Southern and Northern Italy in the Great Divergence: New Perspectives from the Occupational Structure*, di David Chilosi e Carlo Ciccarelli (Marzo 2021).

N. 48 – *Lessons from the Early Establishment of Banking Supervision in Italy (1926-1936)*, di Marco Molteni e Dario Pellegrino (Ottobre 2021).

N. 49 – *The Italian Banking System During the 1907 Financial Crisis and the Role of the Bank of Italy*, di Francesco Vercelli (Giugno 2022).

N. 50 – *Le banche e l'acquisto di titoli pubblici: l'esperienza italiana dal 1890 a oggi*, di Paolo Piselli e Francesco Vercelli (Ottobre 2022).

N. 51 – *Financial Development, Overbanking, and Bank Failures During the Great Depression: New Evidence from Italy*, di Marco Molteni (Gennaio 2024).

N. 52 – *Land Inequality and Long-Run Growth: Evidence from Italy*, di Pablo Martinelli Lasheras e Dario Pellegrino (Marzo 2024).

N. 53 – *A Country for Incumbent Firms? Evidence on Manufacturing Investments in Italy in the 20th Century,* di Dario Pellegrino (Ottobre 2024).

N. 54 – *Napoleonic Administrative Reforms and Development in the Italian Mezzogiorno,* di Giulio Cainelli, Carlo Ciccarelli e Roberto Ganau (Aprile 2025).

N. 55 – *L'Italia e la crisi della golden age. La politica monetaria italiana dalla metà degli anni Sessanta alla vigilia dello SME (1965-1978),* di Cosma Onorio Gelsomino (Luglio 2025).

N. 56 – *The Cambridge School of Monetary Theory: an Empirical Analysis for Italy,* di Francesco Montaruli e Roberto Rinaldi (Ottobre 2025).

N. 57 – *Il protezionismo negli anni '30 del Novecento: breve storia di un "Trade Policy Disaster",* di Dario Pellegrino (Gennaio 2026).

N. 58 – *Luigi Einaudi Governatore (1945-1948). Dopoguerra, ricostruzione, stabilizzazione,* di Pier Francesco Asso e Marcello Messori (Settembre 2026).

(*) I *Quaderni* sono disponibili su internet all'indirizzo:
www.bancaditalia.it