



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 28

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul sistema bancario e finanziario**

AUDIZIONE DEL PROFESSOR SALVATORE MACCARONE,
PRESIDENTE DEL FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA
DEI DEPOSITI

29^a seduta: mercoledì 13 dicembre 2017

Presidenza del Presidente CASINI
indi del vice Presidente BRUNETTA

I N D I C E

Audizione del professor Salvatore Maccarone, presidente
del Fondo interbancario di tutela dei depositi

PRESIDENTE:		
– CASINI (AP-CpE-NCD), senatore	Pag. 3, 12, 15 e <i>passim</i>	
– BRUNETTA (FI-PdL), deputato	33	
MARINO Mauro Maria (PD), senatore	7	
PAGLIA (SI-SEL-POS), deputato	12, 14, 15 e <i>passim</i>	
VILLAROSA (M5S), deputato	15, 16, 17 e <i>passim</i>	
DEL BARBA (PD), senatore	19, 20	
SIBILIA (M5S), deputato	25, 26, 27 e <i>passim</i>	
GIANNINI (PD), senatore	30	
DE PIN (GAL), senatore	31	
		MACCARONE Pag. 4, 7, 13 e <i>passim</i>

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI): FL (Id-PL, PLI); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Direzione Italia, Grande Sud, M.P.L. – Movimento politico Libertas, Riscossa Italia: GAL (DI, GS, MPL, RI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Campo Progressista-Sardegna: Misto-CP-S; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: Misto-FdI-AN; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Partito Democratico: Pd; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente: FI-PDL; Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista: MDP; Alternativa Popolare-Centristi per L'europa-NCD: AP-CPE-NCD; Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini: LNA; Sinistra Italiana – Sinistra Ecologia Libertà – Possibile: SI-SEL-POS; Scelta Civica-ALA per la costituente liberale e popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Democrazia Solidale – Centro Democratico: DES-CD; Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: FDI-AN; Misto: Misto; Misto-Civici e Innovatori per l'Italia: Misto-CIPI; Misto-Direzione Italia: Misto-DI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-MIN.LING.; MISTO-UDC-IDEA: Misto-UDC-IDEA; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIPI; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) – Liberali per l'Italia (PLI) – Indipendenti: Misto-PSI-PLI-i; Misto-Fare!-Pri-Liberali: Misto-Fare!-PRIL.

Interviene il professor Salvatore Maccarone, presidente del Fondo interbancario di tutela dei depositi.

I lavori hanno inizio alle ore 13,10.

Presidenza del Presidente CASINI

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento della Commissione, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web TV*.

Audizione del professor Salvatore Maccarone, Presidente del Fondo interbancario di tutela dei depositi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Salvatore Maccarone, presidente del Fondo interbancario di tutela dei depositi.

Ricordo che tale audizione è stata chiesta da alcuni commissari per approfondire le vicende che hanno interessato il Fondo interbancario di tutela dei depositi nel salvataggio di banche in crisi.

È emerso in particolare che, nel caso delle quattro banche poste in risoluzione nel novembre 2015 (CARIFE, Banca Marche, Banca Etruria, Carichieti), la Commissione europea non ha autorizzato l'intervento del Fondo, ritenendolo assimilabile ad un aiuto di Stato, in quanto si tratta di un fondo avente natura obbligatoria sancita dalla legge pur essendo alimentato da risorse private. Nello stesso tempo, abbiamo appreso in relazione a Banca Tercas che la stessa ha dovuto restituire le somme a suo tempo percepite dal Fondo, ma che tale restituzione è stata compensata dalla contestuale erogazione di analogo importo da parte dello schema volontario nel frattempo costituito come organismo autonomo e separato all'interno del Fondo, in quanto tale schema volontario non è considerato dalla Commissione europea come aiuto di Stato.

Ricordo inoltre che la legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n.208), all'articolo 1, commi 855-861, ha istituito il Fondo di solidarietà, al fine di provvedere all'erogazione di prestazioni per il ristoro de-

gli investitori che detenevano strumenti finanziari subordinati emessi dalle quattro banche alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 183 del 22 novembre 2015 che ne ha disposto la risoluzione. La gestione e l'alimentazione del Fondo di solidarietà sono state assegnate dalla legge al Fondo interbancario di tutela dei depositi.

Dottor Maccarone, la ringrazio della cortesia con cui ha risposto alla chiamata della nostra Commissione e le do la parola.

MACCARONE. Buongiorno a tutti, grazie a voi per aver voluto sentire quello che posso dirvi. Noi siamo stati impegnati molto in questa vicenda che ha interessato le banche che lei, Presidente, ha nominato. Siamo stati interessati secondo quella che pensavamo fosse la nostra capacità di intervento in quanto sia lo Statuto del fondo sia la direttiva che è stata poi recepita dal nostro ordinamento prevedono che i fondi di garanzia dei depositanti possano fare – oltre agli interventi obbligatori che sono il rimborso dei depositanti in caso di liquidazione coatta oppure il contributo nel caso di operazioni di risoluzione – anche interventi facoltativi come gli interventi preventivi o gli interventi alternativi. Questi sono interventi che nella sua storia il Fondo ha sempre fatto. In Italia opera anche un altro Fondo più piccolo che si occupa delle banche di credito cooperativo: tra quello e il nostro noi abbiamo fatto nel corso della storia poco più di 80 interventi, i depositanti sono stati rimborsati solo 3 volte perché nelle altre si è riusciti a fare cose diverse che hanno prodotto un risultato utile, nel senso che i depositanti sono stati tutelati e l'azienda si è conservata, insomma, in forme diverse.

In relazione a questa vicenda che ha interessato Banca Tercas, che è quella dalla quale poi tutto quanto è derivato, non vi era sentore da parte del Fondo che questa operazione potesse violare le norme sugli aiuti di Stato, che tra l'altro sono norme che stanno nel Trattato, quindi sono norme che non sono cambiate nel corso del tempo. Ci sono stati interventi in precedenza del Fondo che ha utilizzato proprie risorse per fare operazioni analoghe; la più recente è stata quella della Cassa di Risparmio per le Province siciliane (Sicilcassa), che è stata ritenuta ammissibile dalla Commissione, quindi coerente con la decisione sugli aiuti di Stato. Nel frattempo, tra fine luglio e i primi di agosto del 2013, la Commissione ha diffuso una propria interpretazione sull'applicabilità delle norme sugli aiuti di Stato ai Fondi di tutela e di garanzia dei depositanti. È una interpretazione, non è un atto normativo, quindi non ha l'efficacia tipica delle leggi come le direttive oppure le decisioni della Corte, ma è semplicemente l'anticipazione del modo con cui la Commissione interpreterà quelle norme quando si avranno condizioni come quelle che sono indicate. Su questo si è innestata tutta la vicenda che ha caratterizzato in maniera notevole la sorte di Tercas, la sorte delle quattro banche, e che tra l'altro ha comportato una distruzione di ricchezza pesante, perché gli interventi che poi si sono avuti sono stati molto più costosi di quanto sarebbe stato l'intervento del Fondo.

Tercas fu aiutata in un momento di difficoltà, nel senso che era in amministrazione straordinaria e non vi era la possibilità di ricondurla alla gestione ordinaria, quindi darla ad amministratori che se ne occupassero. C'era la Banca Popolare di Bari che si era offerta di intervenire, però bisognava colmare la perdita molto elevata che Tercas aveva nei propri conti e il Fondo interbancario deliberò di fare un'operazione del genere; quindi versò una somma prossima ai 270 milioni, che azzerò la perdita della banca, consentì alla Banca Popolare di Bari di intervenire facendo un aumento di capitale che a quel punto fu tutto utile perché le perdite erano state eliminate, e quindi entrò nel gruppo e l'operazione si concluse. Sennonché questa operazione non piacque alla Commissione, la quale avviò un procedimento – il procedimento, ricordo, è nei confronti dello Stato italiano, perché con questa operazione era lo Stato ad aver violato nel proprio assetto le norme sugli utili di Stato – e alla fine questo si è concluso con un provvedimento della Commissione con il quale si è ritenuto che l'erogazione compiuta dal Fondo avesse violato le norme sugli aiuti di Stato e che quindi Tercas dovesse restituire quello che aveva ricevuto dal Fondo. Il provvedimento era diretto contro lo Stato italiano, quindi lo Stato italiano si è attivato con i procedimenti, le meccaniche, i modi con cui può intervenire e ha chiesto al Tercas di restituire. Naturalmente la restituzione da parte di Tercas avrebbe fatto, come dire, rinascere la situazione che si era ritenuto di aver sistemato e quindi era assolutamente indispensabile che si trovasse un meccanismo diverso per poter neutralizzare questi effetti veramente funesti che si sarebbero prodotti. E allora utilizzammo una certa interpretazione che è stata affidata anche ad una nota della Commissione diretta al Ministro delle economie e delle finanze, a firma dei due Commissari, in cui si dice che la Commissione ritiene di non doversi occupare di operazioni di questo tipo: se queste sono fatte con mezzi esclusivamente privati, da parte di strutture alla cui adesione non esiste alcun obbligo, non si avrebbe violazione degli aiuti di Stato. E allora noi in modo quasi febbrile, se posso usare questo termine, cercammo di mettere in piedi una struttura che corrispondesse a queste caratteristiche, tenendo anche conto che il tracollo di Tercas avrebbe messo in pericolo anche la sua controllante, la Banca Popolare di Bari, perché l'intero complesso dell'operazione aveva come elemento essenziale il contributo del Fondo. Allora noi costituimmo nell'ambito del Fondo obbligatorio, anche se questa è una specie di mostruosità giuridica ma comunque giuridicamente valida, una associazione volontaria fatta dalle banche, amministrata da soggetti diversi da quelli che amministrano il Fondo obbligatorio, con un proprio organo deliberante e con una propria dotazione patrimoniale. Questo è stato fatto ed è poi stato anche utilizzato ed è ancora in atto questo meccanismo, perché poi la storia si è modificata ed è stato molto utile negli episodi successivi; ad ogni modo, quando lo Stato italiano ordinò a Tercas, eseguendo la decisione della Commissione, di restituire queste somme queste furono restituite al soggetto che le aveva erogate e quindi al Fondo interbancario di tutela dei depositi. Il Fondo interbancario restituì queste somme alle banche che le avevano versate, le ban-

che che le avevano versate, essendo diventate componenti dello schema volontario le versarono a quest'ultimo che le diede nuovamente a Tercas. Quindi si creò questo giro di ricchezza che alla fine comportò la ricostituzione della situazione anteriore ma in conformità alle regole sugli aiuti di Stato, perché chi ha effettuato questo pagamento era un soggetto di natura esclusivamente privata. Naturalmente vi sarebbe molto da dire sulla natura di aiuto pubblico da parte del Fondo, quello che vi era da dire noi lo stiamo dicendo perché il provvedimento della Commissione contro Tercas è stato impugnato anzitutto dallo Stato italiano, poi è stato impugnato dal Fondo, dalla Banca popolare di Bari che era succeduta a Tercas e ha avuto anche una impugnazione adesiva da parte della Banca d'Italia. Ora è tutto pendente avanti alla giustizia europea e aspettiamo appunto di avere la sentenza che ancora tarderà qualche mese, anche se è un po' di tempo che la Corte si sta occupando di questo. Però questo atteggiamento della Commissione ha avuto un'influenza nefasta sulla possibilità di intervenire nei confronti delle quattro banche, perché si è sviluppata quando il meccanismo di intervento per le quattro banche era già in fase avanzata. Quindi noi avevamo deliberato di intervenire, la banca diciamo per la quale più completo era stato l'intervento è stata la banca Carife, perché era quella che da un tempo più antico era stata posta in amministrazione straordinaria e, tralasciando fatti minori che probabilmente sono privi di interesse, il Fondo deliberò su richiesta dei commissari di intervenire con un versamento di 300 milioni per un aumento di capitale della banca attraverso una certa forma tecnica. All'epoca, nello statuto vigente in quegli anni, l'intervento del Fondo doveva essere autorizzato dalla Banca d'Italia. Interpretativamente noi riteniamo che questa autorizzazione fosse non un'integrazione della capacità del Fondo di fare l'intervento ma una verifica della idoneità dell'intervento a risolvere il problema al quale era destinato. L'autorizzazione vi fu; l'assemblea dei soci della Cassa di risparmio di Ferrara aumentò il capitale della Cassa, il Fondo chiese l'autorizzazione alla Banca d'Italia, quella prevista dal Testo unico bancario, perché la partecipazione sarebbe stata di poco meno del 70 per cento, la Banca d'Italia istruì per quanto di sua competenza la cosa e avviò poi gli atti alla BCE alla quale compete dell'ambito del Meccanismo unico di sorveglianza questa autorizzazione. In quel momento, mentre questo *dossier* era all'esame della BCE, intervenne la decisione della Commissione e naturalmente la BCE si fermò, perché questo è parte di un procedimento e il Fondo non fu in grado di intervenire, non poté più farlo.

Una situazione meno avanzata nella parte esecutiva si ebbe con Banca Marche, che ebbe inizialmente una ipotesi di soluzione che vedeva sempre coinvolto il fondo con un contributo ad un intermediario, il quale avrebbe dovuto fare una operazione sia di cartolarizzazione dei crediti problematici sia di reintegrazione del capitale e questa poi non andò in porto. Il Fondo stanziò una somma importante, 1,2 miliardi, per intervenire nella banca. Fece una cosa analoga ma meno avanzata – perché poi erano fasi di procedimenti diversi – con la Banca Popolare dell'Etruria (si parlò di circa poco meno di 500 milioni), alla fine anche con Cari-

Chieti, (poco meno di 200 milioni), ma queste operazioni, che pure erano state istruite con *due diligence* più o meno avanzate a seconda del tempo, non fu possibile portarle in porto perché c'era questo divieto della Commissione. Ed è un divieto che non può essere neutralizzato con noncuranza, nel senso di dire «io, nonostante il divieto faccio ugualmente l'operazione» perché questo non avrebbe prodotto alcun effetto, in quanto le somme pagate in ipotesi dal fondo non sarebbero state conteggiabili ai fini del reintegro del capitale, quindi era una pura distruzione di ricchezza.

In quello stesso momento in cui queste vicende si sviluppavano ci fu la decisione della Commissione di cui vi ho riferito e in quello stesso momento si costituì il fondo volontario, però non si fece in tempo. La situazione delle banche si era deteriorata in maniera non più sostenibile e quindi vi fu la risoluzione di cui sapete. Il Fondo volontario, lo schema volontario, si costituì giuridicamente una settimana dopo la risoluzione già avviata e quindi non fu in grado di intervenire. Tutto questo naturalmente con un rammarico profondo di tutti quanti si erano impegnati; tra l'altro, noi eravamo riusciti a trovare in una situazione che non era certamente facile da gestire oltre due miliardi di mezzi per poter fare questa operazione la quale, alla fine, costò molto di più di quanto sarebbe costata anche per l'applicazione delle regole europee. Perché l'elemento che generò una perdita ulteriore era legato al prezzo di cessione dei crediti problematici e le autorità europee chiesero che fosse prossimo al valore di mercato. Quale fosse il valore di mercato non si capisce bene, perché un mercato in realtà non c'era ancora; sta di fatto comunque che la cessione dovette essere fatta al 17 e qualcosa per cento del valore nominale, generando una perdita molto forte dei bilanci delle banche che li avevano ceduti e quindi la necessità di iniezione di nuovo capitale e così via.

Lo schema volontario è sopravvissuto a tutte queste vicende; tuttora esiste e ha avuto la possibilità di fare operazioni importanti, come era coerente con le ragioni che ne avevano giustificato la nascita – la vicenda Tercas secondo la, se volete, un po' farisaica costruzione per cui questo danaro è girato ed è tornato da dove era partito: tra queste operazioni – come il salvataggio della Cassa di risparmio di Cesena, che è costato poco meno di 300 milioni. E poi sta anche completando, noi ci auguriamo che prima di Natale la cessione sarà fatta, il salvataggio di due Casse di risparmio, Rimini e San Miniato; un dato che è largamente riferito dalla stampa, è un'operazione importante perché si accompagna anche ad una cessione per oltre 3 miliardi di valore di crediti problematici, il Fondo impiega oltre 700 milioni in tutto quanto questo, ma quanto meno queste banche...

MARINO Mauro Maria (PD). Compresa Cesena.

MACCARONE. Compresa Cesena. Cesena non è in realtà una banca che era in difficoltà, però era una banca controllata dal Fondo e quando la BCE ci diede l'autorizzazione la condizionò al fatto che noi la cedessimo velocemente, cioè il Fondo non doveva detenere la partecipazione, né era

nostro interesse farlo perché avremmo naturalmente immobilizzato delle risorse. Poi nel disegno industriale del soggetto che era interessato alle due banche, Cesena era un complemento quasi necessario, per cui tutte e tre le banche passeranno a questo gruppo internazionale. A questo punto lo schema volontario non avrà più risorse, per averne deve chiederne, e chiedendole le deve anche ottenere perché questo è un momento in cui le banche hanno avuto delle richieste pesanti di contribuzione attraverso strade diverse, qualcuno le ha calcolate in una cifra prossima ai 10 miliardi. Quindi vi è anche questa difficoltà aggiuntiva che ha sul piano concettuale il sistema comunitario, nel senso che è sempre più diffusa l'idea che le banche non possano essere trattate in modo diverso dalle altre imprese, per cui se una banca è insolvente non deve essere artificialmente tenuta in vita ma dovrebbe seguire la strada delle altre imprese e quindi fallire. Ora, questo si potrebbe anche condividere sul piano teorico, del diritto, però sta di fatto che tutti questi tentativi, la maggior parte dei quali debbo dire finiti poi con un risultato utile, sono collegati ad una situazione che è tipicamente nostra, nel senso da 80 anni non c'è alcun creditore di una banca che abbia perso parte del suo credito e i depositanti in nessun caso sono stati sacrificati. Ora, se una banca andasse in liquidazione concorsuale e fosse lasciata al destino proprio delle imprese insolventi, noi pagheremmo i depositanti fino a 100.000 euro ma tutti gli altri non li pagherebbe alcuno, insomma. E ce ne sono. Ci sono depositi che non sono protetti, per esempio perché sono detenuti da soggetti che il sistema della direttiva ritiene non richiedano protezione. Anche, non so, per fare un esempio, il deposito giudiziario, indipendentemente dal suo ammontare, non sarebbe protetto. E questo creerebbe delle situazioni credo di un'agitazione sociale che in questo momento non è gestibile. Credo che la società italiana stia solo ora progressivamente arrivando alla consapevolezza che con le banche si corre anche qualche rischio; prima non era così, nessuno poteva immaginare che una banca non pagasse i propri debiti. Ora, anche per effetto dell'effetto didattico di queste vicende, c'è una consapevolezza che si sta sviluppando ma affrontare una risoluzione in una situazione di questo genere sarebbe veramente una situazione che noi non siamo, credo, in grado di contenere.

Quando c'è stata la risoluzione delle quattro banche le regole erano quelle dettate dalle direttive comunitarie, non vi era ancora il *bail in*, che come voi sapete è entrato in vigore poco dopo, il 1° gennaio (queste invece sono del 21 novembre). Però c'è stata ugualmente l'applicazione di una misura di partecipazione alle perdite che si chiama *burden sharing* in cui sono coinvolti gli azionisti, ma questi avevano già perso perché le azioni perdono per effetto della dinamica gestionale, quindi sono più una parte del capitale che un baluardo delle perdite, che ha interessato gli obbligazionisti subordinati. Questo ha generato un clamore che non si è ancora sopito – poi, se la Commissione me lo permette vorrei spendere una parola su questo – però l'alternativa sarebbe stata ancora peggiore: acclarato che il Fondo non poteva intervenire per mettere al sicuro queste banche, le alternative possibili sarebbero state due: o la risoluzione

oppure la liquidazione coatta – quella che si fa normalmente nel caso di una banca insolvente; le banche non falliscono ma hanno una procedura che è equivalente a quella fallimentare, che è la liquidazione coatta amministrativa – i cui effetti sarebbero stati devastanti, molto più gravi della risoluzione, perché la risoluzione consente di mantenere in vita l'azienda banca, mentre il soggetto banca segue la sorte dell'imprenditore insolvente. La liquidazione coatta invece è una procedura dissolutiva, nel senso che si vende l'attivo per pagare il passivo; a meno che non si trovi qualcuno che si prenda attività e passività, o parte di queste, come è accaduto con le banche venete, in cui un altro intermediario ha ritenuto appunto di rendersi cessionario non dell'intera attività e passività ma di parti che sono state selezionate sulla base di certi criteri. Ora, se questo fosse accaduto i depositanti non garantiti avrebbero perso tutto, noi avremmo dovuto pagare somme molto importanti, circa 12 miliardi – qui poi si innesterebbe un discorso collaterale che tuttavia non voglio fare – e quindi sarebbe stato un danno diffuso per la collettività. Soprattutto si sarebbero interrotti i rapporti di credito con le imprese. Insomma, effettivamente una banca non è un soggetto *self-standing*, che sta da sola; rappresenta una rete di relazioni che sono parte della sua attività, per cui quando cessa di esistere le conseguenze sono micidiali.

A quello che è accaduto, alla perdita inevitabile che ha interessato gli obbligazionisti subordinati, il nostro legislatore ha ritenuto di porre rimedio attraverso il Fondo che il Presidente ricordava all'inizio nella sua introduzione e cioè il Fondo di solidarietà, che è uno strano esercizio normativo nel senso che non esiste alcun fondo, si è semplicemente creato un nome, e poi il legislatore ha comandato al Fondo interbancario di tutela dei depositi – che è soggetto disciplinato da una legge dello Stato, che è quella che ha dato attuazione alla direttiva comunitaria, che quindi è stata recepita dall'ordinamento italiano con una legge ordinaria che ha disciplinato l'attività del Fondo interbancario tutela dei depositi; allora il legislatore ha ritenuto che esso potesse disciplinare un'ulteriore parte dell'attività del Fondo con una legge primaria, cioè di rango equivalente a quella che aveva disciplinato l'attività del Fondo – ha disposto, dicevo, che il Fondo interbancario tutela dei depositi gestisse e alimentasse il Fondo di solidarietà. Quest'ultimo è stato utilizzato per rimborsi di natura forfettaria all'80 per cento ai portatori di titoli delle banche di cui stiamo parlando, nell'assunto che fossero soggetti meritevoli di protezione perché la modestia del reddito imponibile o la modestia del patrimonio mobiliare faceva sì che meritassero questa protezione: reddito imponibile non superiore a 30.000 euro; ricchezza gestita non superiore a 100.000 euro.

Sta di fatto che questo ha dato luogo in concreto a situazioni singolari; non voglio far perdere tempo alla Commissione nel ricordarlo, l'ho scritto in altra occasione; sta di fatto che gli obbligazionisti subordinati – una parte di essi in concreto – hanno ricevuto una protezione anche molto superiore a quella che i depositanti riceverebbero se la banca andasse in liquidazione; quindi mentre il depositante più di 100.000 euro non può avere, l'obbligazionista subordinato riceve l'80 per cento di

quello che ha e quindi questo 80 per cento può essere ed è stato in concreto anche molto di più. Noi abbiamo contestato la correttezza di questa iniziativa legislativa che sembrava destinata a ripetersi perché essa è contraria a quello che è il contenuto della direttiva, che dà indicazioni specifiche su cosa si può fare con le somme che affluiscono nei sistemi di garanzia dei depositi. E le uniche cose che possono farsi sono il rimborso dei depositanti oppure il pagamento dell'equivalente, se c'è una risoluzione che con il *bail in* nello scorrere delle vittime – diciamo così – arriva fino al livello dei depositanti protetti. Esclude in modo specifico che i fondi possano rimborsare gli obbligazionisti ed essendo la direttiva nella gerarchia delle fonti sovraordinata alla legge nazionale la legge nazionale non poteva imprimere alle somme del Fondo, che sono patrimonio separato, sottratto alle azioni dei creditori, una destinazione contrastante con quella indicata dalla direttiva.

Noi, peraltro, in un momento in cui vi era clamore e vi era anche un pregiudizio profondo che era stato avvertito da classi di risparmiatori più o meno consapevoli, ci siamo sottoposti all'applicazione di una serie di norme che ritenevano e tuttora riteniamo – io in particolare sono assolutamente convinto – che siano disposizioni che il legislatore italiano non poteva assumere, tra l'altro anche con implicazioni di tipo costituzionale, perché la gerarchia delle fonti con la primazia delle norme comunitarie sta nella Costituzione; ugualmente abbiamo ritenuto di assecondare questa norma di legge, perché le leggi si rispettano, e sono stati pagati e saranno pagati alcune centinaia di milioni per questa destinazione. È evidente che questo meccanismo non può essere generalizzato, perché altrimenti veramente si mistifica quello che è lo scopo dei fondi di garanzia dei depositanti, che stanno adesso creando la loro dotazione. Io ricordo che fino all'entrata in vigore della direttiva questo Fondo, che esiste da più di trent'anni, quando interveniva chiedeva alle banche le somme che servivano per gli interventi e le banche obbligate a farlo li versavano. Oggi con la direttiva comunitaria va creato un patrimonio *ex ante* che dovrà essere lo 0,8 dei depositi protetti, quindi, alla fine del periodo utile che è il 2024, il Fondo dovrà avere lo 0,8 della massa protetta che sta più o meno prossimo ai 6 miliardi. Adesso si sta costituendo con versamenti periodici da parte delle banche questo patrimonio che servirà, se mai dovesse essere necessario, per rimborsare i depositanti o intervenire nelle procedure di liquidazione. Se questo patrimonio viene distratto per un'altra finalità, che tra l'altro la direttiva esclude, naturalmente si crea un pochino di disagio non solo nella mente di chi studia le leggi, ma anche in concreto sulla loro applicazione. Noi confidiamo che l'emergenza che ha indotto il nostro legislatore a muoversi in quel senso sia completata e noi abbiamo praticamente finito il pagamento degli obbligazionisti, quelli dell'80 per cento, quelli forfettari; i collegi arbitrari costituiti presso l'Autorità anticorruzione giudicheranno le domande che sono pervenute e potranno negare in tutto o ritenere dovuto in tutto, quindi, è un procedimento arbitrale in senso tecnico; quello che loro decideranno e i costi della loro struttura saranno a carico del Fondo e quindi noi faremo fronte anche a

questo. E poi vi sono gli obbligazionisti delle banche venete, i quali, peraltro, nella configurazione che è venuta dovrebbero ricevere l'intero perché l'80 per cento viene dal Fondo mentre la banca che ha assunto le attività e passività delle due banche venete si è impegnata a contribuire per il restante 20 per cento e quindi loro dovrebbero trovare una tutela completa. Ci auguriamo che questo sia la fine di tutto quanto questo, anche perché, se la Commissione mi consente di ricordarlo, la gestione di questo Fondo ha creato in capo ad una struttura piccola dei problemi operativi immensi, perché noi abbiamo dovuto gestire qualche decina di migliaia di domande che vanno istruite, valutate, e quindi abbiamo dovuto creare una struttura anche operativa che si occupasse di questo, con tutto quello che consegue.

Siamo per dare un po' uno sguardo al presente, in una situazione in cui il nostro compito per quanto riguarda lo schema volontario si è concluso, sta per concludersi, non ho motivo di credere che non lo sarà, e il Fondo di garanzia dei depositanti attende il responso della Corte di giustizia. Voi sapete che nella riforma del sistema bancario a livello europeo due pezzi sono stati fatti, il pezzo che manca è proprio il Fondo europeo di garanzia dei depositanti, perché non vi è concordia tra i Paesi sulla mutualizzazione dei rischi; sono temi di cui probabilmente sapete meglio di me. Anche la sorte dei fondi nazionali, quindi, è ancora da stabilirsi. La Commissione ha ritenuto che entro il prossimo anno si dovrebbe creare un assetto più o meno stabile anche se non con un fondo europeo, perché per quello non siamo ancora pronti, ma per lo meno un meccanismo che dovrebbe far fronte al problema principale che i fondi di garanzia hanno, che è quello della liquidità per intervenire nel pagamento dei depositanti. Se le quattro banche fossero andate in liquidazione il Fondo avrebbe dovuto pagare 12 miliardi. Tra l'altro qui vi è una cosa, e poi concludo senza attardarmi: quando si rimborsano i depositanti i fondi acquistano una situazione giuridica che è definita come *deposit preference* nel senso che si collocano in testa ai creditori chirografari, per cui il ricavato di liquidazione, dopo aver pagato i creditori privilegiati e i creditori di massa, viene dato ai chirografi. In testa ci sono i fondi o i depositanti, se c'è stato il Fondo; quindi, le somme pagate ai depositanti sono verosimilmente destinate ad essere riprese dalla procedura di liquidazione. Però mentre si paga adesso, si recupererà in un tempo che non è definibile. C'è, quindi, un problema di approvvigionamento dei fondi nel momento in cui il pagamento (sette giorni è quello che si prevede oggi) deve essere fatto. Il Fondo si sta organizzando con delle linee di credito secondo quello che le stesse norme europee prevedono e si vedrà.

Un ultimo connotato, e poi concludo la mia presentazione salvo a dire tutto quello che vorrete chiedermi, è che quando i fondi fanno interventi, almeno il nostro Fondo, come quelli che voleva fare per Ferrara, Marche eccetera deve fare una valutazione preliminare che è prevista proprio dalla legge cosiddetta del minor onere. Cioè, deve valutare se intervenire in questa forma lasciando vivere la banca costi prospetticamente meno di quanto costerebbe il rimborso dei depositanti. È un'operazione

non facilissima, perché c'è la comparazione tra un fatto certo e un fatto futuro e incerto; però si fa attraverso certi parametri e questa valutazione, nel caso delle banche per le quali si voleva ma non si è poi riusciti ad intervenire, è stata fatta, per cui la verifica del minor onere era stata compiuta. Ci siamo fatti assistere da chi ne sa più di noi in queste cose e quindi erano stati soddisfatti anche questi profili di carattere formale.

Presidente, mi fermerei qui perché non vorrei annoiare la Commissione. Ho riferito forse in modo disordinato alcune cose che sono legate a quello che abbiamo fatto in questo periodo.

PRESIDENTE. Innanzi tutto grazie professore. Assolutamente non in modo disordinato, anzi in maniera precisa e puntuale, perché devo dire che per i membri della Commissione finanze del Senato, l'interlocuzione si era interrotta poco prima che ci fossero la risoluzione delle quattro banche. Nel frattempo sono intervenute una serie di questioni assolutamente delicate, compresa l'interlocuzione con la Commissione europea e, oltretutto, la creazione di altri Fondi; quindi lei è riuscito anche a rimettere ordine, devo dire, nel meccanismo complesso che si è venuto a creare per cercare di evitare una serie di elementi che ci portavano, di fatto, ad uno scontro-confronto con la Commissione e anche con le variazioni di interpretazione che la Commissione aveva dato. Quindi la ringrazio per la ricostruzione precisa e puntuale e do la parola all'onorevole Paglia.

PAGLIA (*SI-SEL-POS*). Grazie. Io ho una considerazione e una domanda.

La considerazione che rivolgo, soprattutto, agli altri commissari, un invito a riflettere sul fatto che siamo davanti ad una situazione abbastanza particolare dalla quale, anche rispetto a quello che abbiamo udito adesso, emerge un quadro in cui sostanzialmente in tutta questa vicenda della risoluzione delle quattro banche, noi ci troviamo di fronte ad una violazione – anch'io sono della stessa opinione del professor Maccarone – di una direttiva, quindi di una fonte primaria comunitaria, rispetto alla questione dei rimborsi agli obbligazionisti in perdita, che non mi risulta essere stata, peraltro, impugnata, ad oggi non ci sono procedure di infrazione aperte. Dall'altro lato, invece, ci troviamo di fronte a una condizione – è stato detto correttamente, certo è un'informazione non nuova, che però vale la pena di sottolineare – in cui noi non eravamo nella possibilità di contrastare, con una decisione autonoma, la volontà della Commissione di vietare l'intervento del Fondo, perché di fatto tale contrasto si sarebbe rivelato improduttivo di risultati. Però, lì siamo di fronte ad una Commissione che agisce sulla base di una fonte comunitaria impropria, di fatto, una comunicazione, che non è fonte di diritto, diciamo così. Quindi, noi usciamo da questa situazione potendo violare una normativa primaria, ma essendo costretti, diciamo, a soggiacere a una fonte che di diritto non è. Questo mi sembra che sia un problema evidente nei rapporti con l'Europa, perché ti ritrovi di fronte ad una relazione in cui il diritto non è più tale. E, sottolineo, rispetto ai rapporti con la Commissione europea,

ti trovi in una situazione, di fatto, di ricatto – non so che altro termine utilizzare – da parte di un’istituzione politica che agisce sulla base non del diritto, ma di un’autorità che di fatto prende da sé. E questo politicamente, dal mio punto di vista, è un dato di fatto molto problematico che io credo questa Commissione dovrà considerare, quando andrà a svolgere la relazione finale.

Vengo alla domanda. Io condivido, diciamo, anzi, uso proprio, la parola che lei ha usato: farisaico. Nel senso che noi – nel passaggio, diciamo, Tercas ma poi anche su quello che segue, cioè Cesena, Rimini, eccetera – passiamo da un fondo obbligatorio, ad un fondo volontario, attraverso una partita di giro, diciamo così, perché c’è la restituzione e poi c’è la volontaria reimmissione di risorse che consente di risolvere una situazione. Allora, la domanda che io faccio è: ma perché non abbiamo pensato di fare la stessa cosa per intervenire anche sulle quattro banche mandate in risoluzione? Viste le obiezioni della Commissione europea, perché a nessuno è venuto in mente di farlo prima, cioè di dire: «se il problema è l’obbligatorietà, restituiamo i fondi e chiediamo al sistema bancario» – che comunque ha poi dovuto investire ben di più nel Fondo di risoluzione, paradossalmente – «di rimmetterli, in modo da salvare le cose e andiamo avanti»? Perché è questo che io continuo a non capire, in tutta questa vicenda, per quale motivo ciò che è stato possibile dopo, con l’approvazione della Commissione europea, non sia stato fatto prima, risolvendo una serie di problemi evidenti a tutti. Quindi se l’acquisizione non sia stata esperita – questa è la domanda, almeno per quanto lei ne sa – o se sia stata esperita in quella fase e negata.

MACCARONE. Relativamente al primo punto pende il giudizio, pende l’impugnazione avanti alla Corte europea del provvedimento Tercas; come ricordavo prima, lo Stato è stato il primo soggetto che l’ha impugnato, poi noi ed altri ci siamo uniti. La Corte verificherà se l’interpretazione che ha dato la Commissione sia coerente con le norme sugli aiuti di Stato. Noi abbiamo prodotto – e non soltanto noi, è stata un’operazione documentalmente molto ricca – il fascicolo che è andato alla Commissione, perché la Popolare di Bari, lo Stato, la Banca d’Italia, noi, insomma, abbiamo argomentato. Io ho una formazione giuridica, le debbo dire, ho insegnato diritto tutta la mia vita, e non ho dubbi che sia una posizione illegittima, quella della Commissione. Però qualcuno ce lo deve dire, e ora ce lo dirà, auspicabilmente, la Corte di giustizia. Se posso aggiungere un’altra cosa, noi, successivamente, proprio perché ritenevamo che essa fosse un’operazione non condivisibile nel senso che non si poteva fare, siamo intervenuti per una banca molto piccola per fare un’operazione che sapevamo che la Commissione non avrebbe autorizzato. Era un’operazione modestissima, un milione e qualche cosa. L’abbiamo notificata alla Commissione e abbiamo detto: «noi vogliamo intervenire, pagando lo sbilancio di cessione, ad una banca che lo riceverà»; operazione che non avrebbe consentito, perché volevamo vedere cosa ci avrebbe risposto la Commissione. La Commissione, dopo un certo periodo di riflessione, ci

ha risposto dicendo che la vicenda era di ammontare trascurabile e quindi non riteneva di approfondirla. Per cui, non siamo riusciti, doveva essere una specie, come dire, di carta di tornasole, non ha avuto risultato.

La sua domanda, naturalmente, è una domanda corretta. Però i tempi, purtroppo, ci sono passati avanti, perché la posizione ufficiale della Commissione è uscita nel mese di novembre. Noi immediatamente abbiamo costituito, con una delibera di consiglio, lo schema volontario. Ma avevamo bisogno dell'assemblea che lo costituisse concretamente, quindici giorni dopo. Una settimana prima dell'assemblea, la situazione delle banche si era deteriorata, e queste sono andate in risoluzione. Quindi, noi abbiamo avuto: la decisione della Commissione; la decisione del consiglio di fare lo schema volontario, perché così loro dicevano che si sarebbe potuto fare; la risoluzione; l'assemblea.

Quindi, il consiglio deliberò la costituzione dello schema volontario, con una dotazione di ammontare adeguato all'intervento nelle quattro Banche. Poi, quando sono andate in risoluzione, l'assemblea che lo ha costituito ha detto: «a questo punto non serve più» e l'ammontare si è ridotto, poi si è ricostituito, e così via. Quindi, è una cosa che noi abbiamo immediatamente messo in campo, appena è stato noto l'atteggiamento della Commissione, però non abbiamo fatto in tempo.

PAGLIA (*SI-SEL-POS*). Abbia pazienza, e ovviamente non riguarda voi e la faremo a Padoan, di nuovo, questa domanda. Ma, per quanto noi sappiamo, questo contrasto interpretativo fra la Commissione europea e il Governo italiano comincia a metà del 2014. Quindi, non ci sono due settimane. C'è un anno e mezzo, fondamentale. In questo anno e mezzo, questo è corretto quindi, voi fino a novembre sostanzialmente non siete stati coinvolti rispetto alla possibilità di passare da uno schema obbligatorio a uno schema volontario. Siete stati coinvolti a una settimana dal *crac* su questa ipotesi.

MACCARONE. Sì. Sapevamo che la Commissione si riservava di valutare la compatibilità dell'intervento con la normativa, ma non vi erano posizioni note, perché il Fondo non colloquia con la Commissione, sono gli Stati che colloquiano. A un certo punto – vi ricordo le date semplicemente perché queste sono utili – si capì che l'orientamento della Commissione era negativo. Siamo a novembre 2015. L'11 novembre il consiglio del Fondo delibera di costituire uno schema volontario; incidentalmente lo schema volontario non è soltanto un involucro giuridico, ma deve raccogliere la volontà di chi deve parteciparvi a farlo effettivamente, perché alle banche si chiedeva del denaro. L'11 novembre si delibera la costituzione dello schema e il 19 novembre i due commissari Lord Hill e la Vestager mandano una lettera al Ministro dell'Economia e delle finanze in cui dicono che così si sarebbe potuto fare; il 21 di novembre le banche vanno in risoluzione e il 26 novembre si fa l'assemblea costitutiva dello schema volontario. Purtroppo siamo rimasti così, e non solo, ma aggiungo che le banche ben volentieri, diciamo con minore rammarico, avrebbero

finanziato lo schema volontario rispetto poi a quello che è accaduto, perché è costato 1,7 miliardi di più.

PAGLIA (*SI-SEL-POS*). Quindi, e chiudo, noi abbiamo il Governo Renzi – Padoan che per un anno e mezzo quasi gioca con la Commissione europea e arriva ad una soluzione possibile, che avrebbe salvato le quattro banche e tutte le altre, a una settimana dalla risoluzione. Questo è il punto politico. Ovviamente questo spetta a me, non a lei, dirlo; però alla terza testimonianza inequivoca che ci dice la stessa cosa noi abbiamo un Governo che per un anno e mezzo gioca con la Commissione europea e con una soluzione che, come si dimostra, si trovava in dieci minuti, alla portata di mano; certo, poi da perfezionare in tempi ragionevoli perché c'è da fare entrare il capitale eccetera, ma giuridicamente una soluzione semplice; e viene trovata a una settimana dalla risoluzione delle banche, quando non si può più fare nulla.

Per quanto mi riguarda, la conclusione della Commissione d'inchiesta è questa, però andiamo avanti.

PRESIDENTE. Io penso che queste cose le potremo sicuramente chiedere al ministro Padoan quando ci troveremo a confrontarci con lui. Devo dire che trovo estremamente significativo il passaggio filosofico che ha fatto l'onorevole Paglia all'inizio, quando poneva una relazione tra la violazione di una normativa primaria, la BRRD, e il dover soggiacere a una cosa che norma non è, perché la *Banking Communication* non è una norma, ma anticipa lo schema interpretativo che – ricordo a me stesso – però fu uno schema interpretativo molto molto variabile. Noi abbiamo praticamente la Vestager che nel febbraio, mi corregga professore, del 2016, dice: «non importa se i fondi sono privati o pubblici, l'importante è se le norme sono delle basi delle quali vengono spesi sono pubbliche o private», che oltre tutto era quello che aveva giustificato l'azione che voi avevate fatto con la creazione del fondo volontario. Questo penso che sia ad esempio uno degli elementi che verbalizzo e che, secondo me, dobbiamo approfondire in maniera significativa anche poi nella relazione conclusiva.

VILLAROSA (*M5S*). Grazie Presidente.

Condivido la domanda del collega Paglia, l'ultima; capisco anche che non può rispondere, però magari può rispondere a questa domanda che costruisco in maniera leggermente differente.

A dicembre 2014 già il Governo, il Tesoro, sapeva che vi erano difficoltà nell'utilizzo del Fondo interbancario per la risoluzione delle crisi. Il dottor La Via riceve una comunicazione. Lei ha detto poco fa che, con grande rammarico, il Fondo non ha potuto partecipare alla risoluzione e ci fa capire che quell'intervento avrebbe risolto i problemi delle quattro banche. Quindi quello che le chiedo è: alla luce di tutto quello che sta venendo fuori, lei ci sta dicendo che per quattro giorni, perché il Governo o Banca d'Italia o chi per lei non è riuscita ad attendere quattro giorni, noi

abbiamo messo sul lastrico 130.000 famiglie di cui 12.000 obbligazionisti quasi tutti *retail*; per quattro giorni, lei ci sta dicendo che il Fondo non è potuto intervenire e avrebbe risolto i problemi. Mi conferma questa dichiarazione?

MACCARONE. Non le sto dicendo certamente questo, questo lo sta dicendo lei. Io le sto ricordando la cronologia di alcuni fatti e, poi calcoli che i giorni per una banca non sono cosa da poco, nel senso che una delle banche, credo che questo sia emerso anche da parte di altri, era in una situazione di incapacità di proseguire la sua attività ordinaria nel senso che non aveva più liquidità e lì non è un problema di giorni, è un problema di ore, nel senso che se la banca non è in grado di pagare i depositanti che ritirano i mezzi la BCE la mette in liquidazione il giorno dopo. Quindi io non le sto dicendo che per quattro giorni non si è potuto fare. Io sto riferendo gli eventi di cui il Fondo è stato protagonista (*Commenti*). no, no ma non voglio sottrarmi perché non credo....

PRESIDENTE. Facciamo finire l'esposizione, poi dopo darò la parola.

MACCARONE. Il Fondo procede attraverso atti di natura formale e quindi, nel momento in cui imbastisce alcuni procedimenti, aveva deliberato un certo intervento, aveva trovato la provvista, aveva chiesto l'autorizzazione a sottoscrivere il capitale. Intanto si stava svolgendo in sede europea il giudizio, di cui il Fondo non era parte, perché non colloquia con le autorità europee. Eravamo arrivati alla fine, c'era il sentore che ci fosse questa possibilità di un intervento negativo della Commissione, immediatamente ci siamo messi tutti a lavoro per cercare di creare il consenso. Perché qui sembra che lo schema volontario si costituisca con una delibera di consiglio, ma questa è semplicemente un atto dell'*iter* procedimentale: in effetti prima si sono dovute convincere le banche a mettere quattrini di qua e di là. È stata un'operazione complessa, poi riuscita perché – per una serie di ragioni, non ultima quella che costava meno, potenzialmente – tutto questo si è inserito in una situazione che si stava evolvendo per conto suo e quindi, nel momento in cui si è arrivati alla costituzione del Fondo, la situazione era quella che io ho descritto: la banca non era più in grado di andare avanti e il Fondo è arrivato tardi. Però ha potuto fare dell'altro.

VILLAROSA (M5S). Ho spiegato male io. Rifaccio la domanda.

MACCARONE. Prego.

VILLAROSA (M5S). Il 16 novembre 2015 voi vi iniziate a preparare per la costruzione del fondo volontario, dello schema volontario. Lei ha detto poco fa che avevate verificato il minor onere ed era stato soddisfatto. Quindi voi avevate fatto una verifica sulle quattro banche per vedere se il

vostro intervento avrebbe soddisfatto il problema del minor onere, questo è stato detto chiaramente. Quindi sicuramente l'intervento del Fondo interbancario sulle quattro banche sarebbe stato fruttuoso, visto che avevate superato anche il problema del minor onere. Quindi, ripeto, visto che l'intervento del Fondo sarebbe stato fruttuoso se si fosse aspettato, come dice lei, il 26 novembre e l'acquisizione dei fondi da parte delle banche che partecipavano allo schema volontario non si sarebbero messe risoluzioni alle quattro banche; questa era la domanda. Conferma?

PRESIDENTE. Però consideri che è mal formulata, perché questa è una cosa che subentra *a posteriori*, cioè adesso lo stiamo ricostruendo al contrario.

VILLAROSA (M5S). Avrebbe eliminato la situazione attualmente, la situazione di predissesto che Banca d'Italia vedeva in quel momento, prima della risoluzione? Ecco, forse così.

MACCARONE. Le do una risposta diversa: se non ci fosse stata la risoluzione noi saremmo intervenuti attraverso questo meccanismo che avevamo creato e saremmo stati verosimilmente in grado di risolvere la situazione. Aspetti: dico verosimilmente, non dico con certezza, perché dovevamo avere l'autorizzazione ad acquisire la partecipazione da parte della BCE. Io posso ricordare – ricordare no perché forse non è cosa che interessa alla Commissione – che noi abbiamo penato moltissimo come schema volontario per avere l'autorizzazione a Cesena perché la BCE ci dice che queste sono banche *zombie*, ha usato questo termine, e quindi non vanno tenute artificialmente in vita; noi poi siamo riusciti ad ottenerla ma sulla base di condizioni pesanti. Ci hanno detto: «tu puoi acquisirla; devi cedere entro un anno gli NPL» – quindi se uno dà un termine per cedere gli NPL gli acquirenti stanno tutti ad aspettare che scada il termine – «devi venderla entro tre anni»; e poi avevano anche chiesto un *cost income* che è quell'indice dei costi sui ricavi del 50 per cento e non c'è nessuna banca in Italia che ce l'abbia. Comunque noi ciò nonostante siamo riusciti ad ottenere l'autorizzazione. Quindi non lo so se la BCE ci avrebbe dato l'autorizzazione, però la nostra parte l'avremmo fatta e poi il futuro non si sa quale sarebbe potuto essere, poi alla fine poteva essere pure peggio, però non lo sappiamo perché non si è verificato.

VILLAROSA (M5S). Certo, questo è assolutamente vero. Invece sulle banche venete vi è mai stato chiesto un intervento?

MACCARONE. No. Anche perché, mi perdoni, le banche venete sarebbero state comunque fuori dalla nostra portata, la dimensione...

VILLAROSA (M5S). Non avreste avuto il capitale; era solo per sapere se c'era mai stata anche una sola interlocuzione.

MACCARONE. No.

VILLAROSA (M5S). Su Cariferrara, invece a me mancava un'informazione che forse lei poco fa ha dato, però vorrei avere conferma. Cariferrara chiede di ridurre il capitale, quindi il valore delle azioni, da 5.16 a 0.27, e aumentare il capitale tramite il Fondo interbancario da 300 milioni di euro. Questa richiesta viene anche dai commissari di Banca d'Italia che in quel momento erano dentro. Anche questo mi sembra strano, che la stessa Banca d'Italia da un lato sappia che il Fondo non si può utilizzare, già lo sa da tempo, e dall'altro chieda comunque l'utilizzo del Fondo. Quello che però a me non tornava – però invece lei poco fa ha detto che effettivamente avete avuto risposta – è che il TUB prevede che venga fatta questa richiesta, appunto, sia a Banca d'Italia che alla Banca centrale europea. L'autorizzazione veniva sospesa, a causa probabilmente della richiesta fatta dal FITD sulla delibera delle due sezioni di versamento, quindi obbligatoria e volontaria...

MACCARONE. No, il volontario non c'era quando questo meccanismo...

VILLAROSA (M5S). Si la delibera sul volontario, stavate lavorando. L'autorizzazione che viene chiesta per Cariferrara pochi giorni prima, sessanta giorni prima, settanta giorni prima.

MACCARONE. Ai primi di settembre.

VILLAROSA (M5S). Quindi due mesi prima della risoluzione; le istruzioni di vigilanza nel Titolo secondo, Capitolo 1, sezione seconda, affermano che Banca d'Italia aveva l'obbligo di rispondere entro sessanta giorni dalla richiesta, e dieci giorni prima dalla chiusura della richiesta anche Banca centrale europea. A me sembrava che non avessero mai risposto a queste richieste, invece poco fa mi è sembrato di sentire dalla sua voce di sì, però vorrei una conferma che invece hanno risposto.

MACCARONE. Lei ha messo in fila una serie di temi, non so se ha chiesto quello del valore delle azioni...

VILLAROSA (M5S). Quello del valore delle azioni, non mi interessa.

PRESIDENTE. Uno per volta e così anche noi, per capire tutti.

VILLAROSA (M5S). Quello del valore delle azioni era solo per specificare la richiesta delle operazioni ma effettivamente non serviva, potevo anche non dirlo.

MACCARONE. L'autorizzazione non è mai arrivata, il procedimento si è sospeso perché mancava il *placet* della DG Comp, cioè della Commis-

sione europea, e quindi la Banca centrale europea, che è parte dell'intero meccanismo, se non si soddisfa anche il profilo del mercato, quello che è presidiato dalla DG Comp, non interviene con la propria autorizzazione. Noi abbiamo fatto anche un pezzo del procedimento istruttorio, perché lei sa che quando un soggetto vuole acquisire il controllo di un intermediario vigilato la verifica dei requisiti si fa anche in capo agli amministratori del soggetto che vuole assumere il controllo. Quindi noi facemmo, riuscimmo a trovare, e poi questi erano tutti esponenti di banche, i nostri consiglieri sono presidenti o amministratori delegati di banca, quindi fornimmo anche tutto quanto questo. La Banca d'Italia inoltrò il pacchetto avendo fatto quello che è di sua competenza alla BCE e lì tutto si è fermato, perché è mancata questa cosa. Quindi la Banca d'Italia ha autorizzato l'intervento ma questo è accaduto nel mese di luglio, non a settembre.

VILLAROSA (*M5S*). Mi riferivo alla risposta che Banca d'Italia doveva darvi, doveva dare a Cariferrara, alla richiesta del Fondo, alla richiesta di intervento del Fondo, quindi quella di settembre di cui parlavamo prima. Non è mai arrivata una risposta?

MACCARONE. La Banca d'Italia con Ferrara ha fatto due cose: a parte quello che ha fatto con la procedura, con i commissari, che è affar suo, che riguarda l'attività dei commissari, ha autorizzato il Fondo ad intervenire sottoscrivendo un aumento di capitale deliberato dall'assemblea di Cariferrara. E questa autorizzazione non è un'autorizzazione di vigilanza, è un'autorizzazione che deriva dalle regole di funzionamento del Fondo interbancario di tutela dei depositi: il Testo unico prevedeva – non prevede più perché la previsione è stata eliminata – che tutti gli interventi del Fondo dovevano essere autorizzati dalla Banca d'Italia. Accennavo prima che questa autorizzazione ha probabilmente lo scopo di verificare l'adeguatezza dell'intervento a risolvere la situazione della banca, più che essere un integratore della capacità del Fondo. Perché questo è uno degli argomenti usati dalla Commissione per dire che il danaro del Fondo è pubblico, perché non può essere usato se un pezzo della Pubblica amministrazione, cioè la Banca d'Italia, non vi interviene. Quindi, ha dato questa autorizzazione; l'assemblea ha votato, la Fondazione che è l'azionista di maggioranza ha votato, il capitale è stato aumentato; il Fondo non poteva erogare naturalmente i mezzi senza avere l'autorizzazione. Si è avviato il meccanismo di autorizzazione e poi lì si è bloccato, nelle stanze di Francoforte.

DEL BARBA (*PD*). Grazie, Presidente. Sono anche io colpito dalla puntuale ricostruzione degli eventi e anche dall'atteggiamento assunto dalla Commissione e dagli effetti poi prodotti rispetto a quanto ci è stato comunicato. Aggiungo, forse in maniera intempestiva oltre che in una forma non appropriata e discutibile. Rimane sullo sfondo quello che lei ha citato relativamente al ricorso contro questa posizione e mi domando,

e le domando: che tipo di scenario si potrebbe aprire rispetto a una soluzione positiva di questo ricorso?

PAGLIA (*SI-SEL-POS*) Chiederemo 60 miliardi di euro di danni.

DEL BARBA (*PD*). Esatto; visto che non era al microfono, il collega dice chiederemo 60 miliardi di euro di danni. Adesso non so se sarà questa la posizione, però è abbastanza evidente che un intervento così improvvido ha costituito un danno e ha sostanzialmente minato ciò che si era costruito direi in maniera molto opportuna. Lei ha definito farisaico poi l'*escamotage* che è stato trovato, che comunque, se non per la tempistica, si è rivelato quanto meno successivamente efficace e questo lo nobilita rispetto al termine che ha utilizzato. Per rimanere nel contesto, direi che la risposta che la BCE ha dato sul tentativo di intervento che avrebbe un po' messo alla prova lo schema allora è pilatesca, e purtroppo non ha potuto costituire quel banco di prova di cui avevamo bisogno per poter procedere. Cosa voglio dire rispetto agli interventi che mi hanno preceduto: che del senno di poi sono piene le fosse. Qua si stanno facendo delle grandi valutazioni, delle grandi ricostruzioni, partendo però da un senno di poi che è del tutto, come dire, facile una volta conosciuti i fatti ma che era del tutto se non imprevedibile quanto meno avverso alle convinzioni giuridiche che lei stesso manifesta di avere tuttora e che non si potevano avere. Ma io vorrei andare oltre queste valutazioni. Quello che le voglio chiedere, per rimanere sul Fondo volontario, anzi ricordo che questo Fondo non è stato istituito per norma, ma per definizione lo si è costituito volontariamente e i vostri uffici immagino che quindi avranno lavorato alacremente per avere i contatti con le singole banche e verificare prima di tutto la volontà di aderire, che è un fatto tutt'altro che formale, e poi mettere in atto tutti gli aspetti giuridico-burocratici. Allora, alla fine, credo che le stesse banche che aderivano al Fondo abbiano poi aderito al Fondo volontario. Quello che le voglio chiedere è se però questa adesione – che è stata relativamente veloce, più veloce di così non poteva essere – in qualche modo sia stata velocizzata dal fatto che quelle banche oramai avevano preso atto contabilmente di un'uscita che inizialmente andava sul Fondo istituzionale e che, con questa manovra, come ha detto il collega, sostanzialmente sarebbe stata una partita di giro. A sua impressione la volontà che è stata messa in campo in termini così rapidi è stata facilitata dal fatto che, tutto sommato, era una partita di giro e non un esborso ulteriore? Se fosse arrivata in tempi diversi, questa volontà, si sarebbe potuta manifestare con la stessa rapidità e facilità dal suo punto di vista? E soprattutto, questa volontà rapida ed efficace, era in qualche modo stata favorita dal palesarsi della situazione e della comunicazione del commissario Vestager, cioè dall'essersi trovati, anche le banche, anche il mercato, di fronte a un fatto per cui la non manifestazione di questa volontà avrebbe costituito un danno ancora più importante per il sistema? Detto in altre parole, dal punto di vista di chi osserva, questo movimento volontario non è detto che avrebbe trovato la medesima facilità se non dentro il

contesto e la successione di date che lei ha ricordato e la drammaticità del momento. Mi sembra che noi stiamo decisamente trascurando questo aspetto.

E poi, visto che ciascuno qui, come dire, ha fatto anche delle valutazioni politiche personali, voglio dire che, oltre al senno del poi, dobbiamo stare attenti a non rimanere anche noi nel contesto farisaico, perché esattamente in quel periodo c'erano delle forze politiche che chiedevano alle banche di fallire, alla politica e ai politici di non occuparsi delle banche e, men che meno, di scendere in campo per convincerle a fare fondi o a fare qualsiasi altra cosa, perché sarebbe stato ritenuto, dal loro punto di vista, comportamento delittuoso. Però quest'ultima considerazione non era per lei, ma era per poi cederle la parola.

MACCARONE. Partirei da un dato: le banche aderenti al Fondo obbligatorio sono 173, le banche aderenti allo schema volontario sono 146. Nell'ambito di quello che manca c'è qualche eccezione importante, nel senso che alcune banche rilevanti o inizialmente avevano partecipato e poi ne sono uscite, oppure non hanno aderito del tutto. Il valore, in termini di masse, dello schema volontario supera il 95 per cento del sistema bancario, cioè la massa protetta, che è l'indice al quale noi facciamo riferimento per valutare i contributi, è superiore al 95 per cento, e quindi c'è una massiccia partecipazione, però ci sono alcune eccezioni.

Detto questo, se posso fare un commento che non sono in grado naturalmente di fondare su alcun fatto, io personalmente, che ho vissuto queste esperienze, non avevo assolutamente la minima percezione del fatto che stessimo facendo un esercizio inutile. Cioè nel momento in cui noi abbiamo deliberato di intervenire per Ferrara e poi le altre, eccetera, avevamo la ferma convinzione che queste operazioni poi si sarebbero potute portare avanti e quindi non è stato, come dire, un esercizio neutralizzato in partenza dall'impossibilità di portarlo a termine. Poi, voglio dire, in queste attività ci sono tali e tanti protagonisti che non è verosimile pensare che tutto questo fosse stato fatto temendo che non si potesse portare avanti.

Lei correttamente ha ricordato un fatto, e cioè che la posizione della Commissione è stata sicuramente uno stimolo in più a partecipare allo schema; però la partita di giro fu solo Tercas, perché Tercas restituì. Le altre non erano partite di giro, perché era tutto denaro fresco e aggiunto, però era meno danaro di quello che sarebbe stato pagato se le banche fossero andate in liquidazione, perché avevano 12 miliardi di depositi. È vero che, secondo quello che dicevo prima, si sarebbero potuti recuperare in avanti, ma anzitutto c'era un problema di liquidità (dove si trovavano questi 12 miliardi? Ormai siamo assuefatti all'euro, ma se avessimo voluto utilizzare un metro monetario diverso quanti zeri avremmo dovuto scrivere) e poi c'è il fatto che la liquidazione di queste banche avrebbe creato non solo il danno ai suoi soci, ai suoi depositanti non protetti, eccetera, ma nell'intero settore bancario, perché quando le banche sono andate in risoluzione, le banche commerciali hanno visto una massa consistente di danaro che è uscito e si è indirizzato verso altri intermediari che si ritene-

vano più sicuri. Quindi questi eventi producono sempre delle conseguenze importanti, complicate. Evidentemente, di fronte alla scelta di salvare delle banche in difficoltà, contrapposta all'onere che avrebbe comportato la loro dissoluzione con una liquidazione, e anche con un certo senso di responsabilità debbo dire – per quanto vi sia l'erronea convinzione che il settore bancario debba concorrere a neutralizzare le malefatte di alcuni suoi esponenti, è come se un'azienda che inquina poi i danni li pagano tutte le aziende di Confindustria – insomma, c'è stata questa disponibilità delle banche ad evitare questi trambusti al mercato e quindi ad intervenire.

Oggi diventa un po' più complicato, perché le banche hanno veramente destinato delle somme immense al sistema. Si parla di circa 10 miliardi: il Fondo di risoluzione, la ricapitalizzazione di alcune banche che è andata in porto, il Fondo di garanzia dei depositanti, è tutto danaro che esce dalle banche e anche da banche che magari non hanno utili da destinare a questo e quindi è un impegno importante.

Lo schema volontario sopravvivrà a queste vicende e vedremo quale ne sarà la sorte. Personalmente credo che sia uno strumento (tutti in realtà sono convinti di questo) che vada conservato. Ce lo hanno anche altri Paesi: la Germania ha degli schemi volontari che sono straricchi, perché hanno cominciato ad ammucciare risorse dagli anni Settanta, il nostro è neonato, però vediamo un momentino di aiutarlo a mantenersi in vita.

PRESIDENTE. Adesso è uscito l'onorevole Paglia; sulla cortocircuitazione logica che aveva fatto sul Governo, secondo me, poi ci sarà l'occasione di confrontarsi con il Governo. Però ci fa dimenticare che noi siamo in questa fase, in un momento proprio *de iure condendo*, ma che, ancora di più, lo eravamo in quei giorni affannati. Ricordo che noi avevamo avuto l'audizione con lei proprio qualche giorno prima e l'accelerazione, anche sulla creazione del Fondo volontario, penso che nacque dal fatto che ci si rese conto che non era più possibile esperire un'altra via, perché pensando a quanto detto nelle stesse audizioni si pensava che l'obiettivo principale fosse quello, in attesa che ci fosse un pronunciamento diverso da quello di Tercas, di permettere di ricorrere al Fondo interbancario di tutela dei depositi, anche perché ci sarebbe stato un vantaggio anche da parte vostra, perché avete quantificato la differenza di costo – lasciamo perdere i 12 miliardi che oltretutto avrebbero avuto tutte le ricadute devastanti che ha ricordato lei – tra l'utilizzo dei due schemi e cioè quell'intervento già pronto su Cariferrara, Carichieti, eccetera, e quello che poi ha dovuto esborsare realisticamente il Fondo volontario. Questo è un primo elemento che penso che sia utile.

MACCARONE. Sì. Il Fondo volontario non è potuto intervenire per Ferrara e gli altri per le ragioni che abbiamo ricordato prima. In realtà la vera comparazione può essere fatta tra quello che sarebbe costato l'intervento se fosse stato fatto con il Fondo e quello che poi effettivamente è costato, e questo per circa 1 miliardo e 700 milioni. Anche perché la risoluzione, ma certamente non per incapacità di chi l'ha gestita o per di-

fetti del meccanismo, ha una struttura tale per cui genera inevitabilmente dei costi, e quindi la cessione dei crediti problematici che è avvenuta sulla base di regole di mercato è stata essa stessa la fonte di una perdita, perché tra il valore contabile di questi titoli e il valore di cessione c'era una differenza importante e quindi il risultato è stata la creazione di una perdita ulteriore in capo alle banche.

Mi ricordo di quando noi parlammo di queste stesse cose, Presidente, nella sua Commissione e fu un qualcosa di totalmente inaspettato, anche perché la posizione della Commissione riguardava l'operazione Tercas e l'operazione Tercas fu un'operazione particolare, nel senso che il Fondo coprì una perdita e quindi era un'erogazione assolutamente a fondo perduto. Nelle altre banche non era un'operazione di questo stesso tipo, era la sottoscrizione di un capitale e quindi non c'era nessuna ragione per credere che la Commissione avrebbe accomunato le due ipotesi, perché erano due ipotesi completamente diverse; poi questo è accaduto e noi stiamo gestendo i risultati.

PRESIDENTE. Per questo la ringrazio, perché questo spiega come l'accelerazione fu conseguenza di quella reazione. Perché lei ha fatto un passaggio, nella seconda parte della domanda, che reputo molto interessante, anche se è difficile nella narrazione esterna, però le va riconosciuta l'onestà intellettuale, quando lei spiega che il Fondo di solidarietà, che è disciplinato per norma, ma comunque con capitale privato. Il FITD deve ricorrere – di fatto – a uno strumento legale per poter aggirare la norma, alla finzione giuridica, possiamo definirla così, del Fondo di solidarietà – perché poi i soldi sono assolutamente gli stessi – per fare una cosa che (oltretutto è quello che aveva trattato il Governo, che era il rimborso dell'80 per cento sulla base di due parametri, che erano il 35 per cento e i 35.000 e 100.000 euro) poteva essere in realtà in contrasto – e l'aveva fatto notare in questo, giustamente, l'onorevole Paglia – con quello che era lo spirito stesso della BRRD, che pone un problema. Secondo me anche su questo dovremmo fare un briciolo di approfondimento: tra la filosofia del *bail out* e quella del *bail in*, cioè, si decide che non devono essere più i contribuenti, i clienti e i risparmiatori, però poi in realtà si applicano norme che fanno ritornare sul contribuente l'onere per pagare. La giustificazione penso che possa essere quella che si trattava di una fase di transizione e che un po' le regole del gioco erano cambiate mentre il gioco era in corso e quindi questa è stata una forma di tutela ulteriore che si è cercato di attuare nei confronti del cittadino risparmiatore. Però si è creato un precedente che poi abbiamo visto essersi ribaltato anche diversamente, come ha ricordato lei giustamente, sulla parte Veneto Banca, dove addirittura si ha un 80 più 20 che nasce da chi è subentrato. Ma questa è una cosa che serve a noi per il futuro.

In attesa che si crei il terzo pilastro dell'Unione bancaria, che quindi si arrivi a quello 0,8 per cento di storno, lei come vede la situazione a fronte di situazioni non simili e che comunque noi speriamo che non si applichino mai? Perché è anche compito del legislatore capire sulla base

di quello che è successo, e ho cercato di spiegarlo, come dobbiamo agire per il futuro in una fase di transizione che comunque, stando alle attuali regole del gioco, durerà ancora qualche anno.

MACCARONE. La ringrazio, Presidente, questo mi offre lo spunto per sottolineare una certa cosa. Al di là di quelle che sono e continuano ad essere le convinzioni personali, il Fondo di solidarietà noi lo abbiamo subito, se posso naturalmente usare questo termine, ma lo abbiamo anche accettato, nel senso cioè che ritenevamo che vi fosse una percezione di ingiustizia che si era diffusa nella società e che non valutava le sottigliezze del meccanismo giuridico e quindi noi di fronte a questa cosa, pur nella consapevolezza che fosse qualcosa che non poteva esserci chiesto, lo abbiamo accettato. Naturalmente nella convinzione che questo fosse un fatto isolato; se poi diventasse un sistema stabile evidentemente non potrebbe essere accettato, perché snaturerebbe completamente la funzione del Fondo (e questa era una risposta facile).

La seconda risposta è un po' più complicata, perché purtroppo il terzo pilastro non ha prospettive di essere realizzato in tempo. Almeno la posizione di alcuni Paesi, soprattutto quelli che hanno dei Fondi importanti nel loro interno, è: «noi vogliamo usarli per le nostre banche, non vogliamo coprire i problemi delle banche improvide di altri Paesi». Però sta di fatto che noi comunque dobbiamo gestire questo tema. Il vero punto, Presidente, è proprio questo: *bail out, bail in*. Ormai il *bail out* sta diventando qualcosa che è rimasto solo per i grandi dissesti. Adesso non voglio ricordare cose che voi sapete molto meglio di me, ma fino al 2013 sono stati centinaia i miliardi che gli Stati hanno iniettato nei loro sistemi bancari e le norme erano le stesse.

PRESIDENTE. La Germania 287 miliardi.

MACCARONE. E un po' ce li abbiamo messi anche noi. Le regole erano quelle, non è che siano cambiate rispetto a quelle che sono state applicate per dirci che noi non potevamo intervenire come Fondo. Adesso l'emergenza si ritiene che sia passata e quindi quello che poteva essere fatto prima non si può fare di più. Oggi c'è la tendenza sempre più ad evitare i salvataggi. Se i salvataggi sono fatti da altre banche, allora è un'operazione di carattere imprenditoriale e quindi è rimessa alla decisione di due imprese, ma questo è sempre meno facile, perché il meccanismo di gestione delle banche (voi lo sapete quanto me) è cambiato, le banche non hanno più l'intenzione o interesse ad espandersi territorialmente, ci sono i requisiti di capitale che rendono non conveniente l'acquisizione di altre banche, eccetera. Tutto ciò porta ad una ulteriore difficoltà di gestione delle situazioni di dissesto. Tra l'altro, quando le iniezioni di capitale in una banca sono fatte da un soggetto che non è un'altra banca, la BCE richiede un impegno di capitale quasi doppio rispetto a quello necessario, perché se vi fossero esigenze ulteriori ci dovrebbe essere la possibilità di soddisfarle con questo *buffer* di capitale.

Noi credo che dovremmo prepararci per il futuro. Oggi il sistema sembra adeguatamente presidiato, noi stiamo sistemando queste ultime cose di cui noi siamo a conoscenza. Dopo dovremmo avere un periodo di pace. Gli anni dal 2014 in avanti sono stati veramente anni convulsi, in cui si è fatto e disfatto, è accaduto veramente di tutto (tra l'altro in coincidenza con il mio arrivo, non so se sia stato un cattivo presagio). Per cui il futuro sarà, credo, più orientato verso il *bail in* che non verso il *bail out*. Quello che sarà l'ultimo *bail out* dello Stato italiano è stato con la legge che voi, come componenti del Parlamento, avete fatto con il Banco di Napoli, la legge che è intervenuta, ed era una forma di *bail out* in senso tecnico. Quello è stato l'ultimo intervento in cui lo Stato, proprio come protagonista, è intervenuto. Poi vi sono stati altri dissesti che sono stati gestiti, ma la presenza pubblica in senso lato si è sempre più andata rarefacendo, perché ci sono ambienti che non accettano più questo modo di fare e questo, più o meno, si sta sviluppando un po' dappertutto.

La percezione che ho, sia come persona che si occupa di questi problemi che nella funzione che in questo momento assolvo, è che un certo periodo di pace dovremmo averlo avanti, anche attraverso la stabilizzazione del comparto del credito cooperativo, quindi dovremmo essere di fronte ad una situazione, nel prossimo futuro, più tranquilla. Se questo non dovesse accadere, credo che il *bail in* sia un qualche cosa da mettere in conto. Peraltro, se posso, Presidente, fare un'osservazione, il *bail in* è un qualche cosa che fa più paura della sostanza che esso ha, perché il *bail in* è molto meno di una liquidazione coatta, nel senso che se una banca anziché in risoluzione va in liquidazione coatta i suoi creditori sono trattati molto peggio, perché da un lato la risoluzione sacrifica naturalmente dei soggetti ma tiene in piedi l'azienda per le sue attività nel territorio, dall'altro esiste una regola, che voi sapete, di *no creditor worse off than liquidation*, cioè nessun creditore può essere trattato nella risoluzione peggio di quanto sarebbe trattato in una liquidazione. Quindi il meccanismo implacabile del procedere del *bail in* induce un timore superiore alla sua sostanza, perché dove si può mai discutere che i soci di una società insolvente perdano la loro partecipazione? Questo è un principio che sta scritto nel diritto commerciale, nel codice civile. Credo sia difficile. È chiaro che poi vi sono delle situazioni in cui tutto quanto questo può essere accompagnato da circostanze particolari e di ciò si deve tenere conto. Però, per concludere, e mi scuso per la lunghezza dell'interlocuzione, credo che il futuro – che per il momento non appare corrusco, non appare con segni di tempesta – sia tendenzialmente orientato, perché questo sembra essere l'orientamento delle autorità europee, verso una prevalenza delle regole di mercato rispetto agli interventi esterni di salvataggio.

PRESIDENTE. Grazie per il quadro veramente esaustivo che ci ha dato.

SIBILIA (M5S). Grazie presidente Maccarone. Volevo chiederle, innanzi tutto, se lei è a conoscenza o ricorda i motivi che hanno spinto il

suo predecessore a cedere il suo incarico alla presidenza del Fondo di tutela dei depositi.

MACCARONE. Questo francamente non lo so, ci rifletto un attimo. Non lo so, ma posso dire che ero impegnato in altre cose, poi questa eventualità si è prospettata e siccome mi sono occupato in tutta la mia vita professionale di queste cose, insegnandole eccetera, mi è sembrato un qualcosa che fosse stimolante, gratificante e quindi ho accettato di farne parte e sono grato a chi mi ha dato questa opportunità. Poi da lì in avanti è successo appunto di tutto. Ma io non sono al corrente di ragioni che siano alla base...

SIBILIA (M5S). L'ho chiesto perché, semplicemente, da indiscrezioni di stampa, alle volte pare che ci siano stati degli scontri forti sul fatto che il suo predecessore, il professor Savona, fosse contrario all'utilizzo del Fondo nell'occasione di Tercas, quindi era per questo che le chiedevo, però se lei giustamente...Era un altro ambiente e pensavo avesse avuto interlocuzioni nell'ambito del passaggio. Se non è così, vado oltre senza alcun problema.

In una delle considerazioni che lei ha fatto, in un suo passaggio, diceva: c'è questo sistema di contribuzione volontaria, che i nostri cugini francesi e avi tedeschi già fanno da anni, dagli anni Settanta, è da tempo che accumulano fondi in maniera volontaria, e quindi chiaramente una contribuzione di questo tipo, mi viene da dire automaticamente, avvantaggia queste due Nazioni, dal momento che le interpretazioni della DG Comp e quindi della Commissione europea, ad oggi, allo stato attuale, dicono: fatelo in maniera volontaria e quindi, di fatto, prendono uno *standard* che penalizza il nostro Paese. Perché noi abbiamo avuto questo Fondo che era, soprattutto nella prima parte, fino a pochi anni fa, a contribuzione obbligatoria e quindi è evidente che quando la Commissione europea dà l'interpretazione per cui, essendo un fondo di natura obbligatoria, poi diventano aiuti di Stato, mette in moto un meccanismo per il quale in Francia e in Germania, dove hanno dei fondi volontari, è evidente che c'è un vantaggio nell'utilizzo di questo fondo a tutela di eventuali depositi. Quindi la domanda è: è possibile che anche nelle interpretazioni di questo tipo di legislazione il nostro assetto istituzionale venga poco tenuto in considerazione dagli altri Paesi che poi fanno interpretazioni sempre in relazione a quello che è il loro modello? Immagino anche, per esempio, questo c'entra poco con le banche, che i modelli tendano a non considerare in maniera adeguata l'apporto che le piccole e medie imprese danno alle economie, perché l'Italia ha una peculiarità in questo senso e quindi molto spesso ci troviamo a dover affrontare direttive europee che, di fatto, vanno ad opporsi a quelli che sono gli interessi delle piccole e medie imprese ma favoriscono altri modelli economici, che sono quelli legati un po' più all'impresa transnazionale, multinazionale (la chiami come crede). Non crede che ci sia stata forse poca attenzione, oppure ci siamo fatti sentire poco, mettiamola in questi termini, a livello governativo, sul tenere in

conto quelli che sono i nostri assetti istituzionali? Ovvero: noi avevamo un Fondo a tutela dei depositi, che non è stato preso in adeguata considerazione perché la modalità non era volontaria. Quindi, ed è la seconda domanda che le faccio, a questo punto non è il caso di ridurre, secondo lei, vista la situazione attuale del sistema bancario italiano, la contribuzione obbligatoria ed incentivare quella volontaria, magari attraverso sgravi fiscali e quant'altro, incentivando in maniera massiccia quella che è la contribuzione volontaria al Fondo?

MACCARONE. Il Fondo, quello ora obbligatorio, nacque come fondo volontario, nacque nel 1986 e le banche vi aderirono praticamente tutte, perché ancora non era obbligatorio avere un fondo di garanzia dei depositanti nei singoli ordinamenti. Poi la regola comunitaria entrò in vigore e quindi quel fondo, che era nato come volontario, divenne obbligatorio.

Noi non siamo in grado di modificare il livello della contribuzione al Fondo obbligatorio, perché questo ci viene dal diritto comunitario. Tutti i Paesi devono avere dei fondi che abbiano perlomeno una dotazione pari, nel 2024, allo 0,8 per cento dei depositi protetti. I depositi protetti tendono a crescere e quindi noi abbiamo fatto una stima di quello che potrà essere in circa 6 miliardi.

Lei dice: noi siamo svantaggiati rispetto ad altri Paesi che hanno cominciato ad accumulare in passato. Hanno fatto una scelta diversa, ma che dipende anche dalla struttura del sistema bancario. La Germania ha questi Fondi obbligatori. Se una banca va in dissesto i depositanti sono rimborsati: uno lo paga il Fondo obbligatorio, dieci li paga il Fondo volontario. Perché questi sono cresciuti: c'è il Fondo delle banche pubbliche, quello delle banche popolari, quello delle casse di risparmio, eccetera. Il nostro sistema bancario non ha fatto questo. In realtà sono pochi quelli che hanno fondi volontari così opulenti come la Germania. Noi avevamo una particolarità rispetto agli altri: che mentre gli altri fondi avevano prevalentemente una dotazione costituita *ex ante*, noi avevamo una dotazione invece che si costituiva nel momento del bisogno, per non immobilizzare ricchezza. Questo certamente ci trova oggi a dover correre dietro alla Costituzione, ma qui se vuole è stata una valutazione che è stata fatta dal settore bancario a suo tempo, non c'è nulla di sbagliato o di giusto in questo, è una scelta e come tutte le scelte ha dei *pro* e dei *contro*.

La Germania sta sostenendo, come credo voi sappiate, in maniera importante le proprie banche, soprattutto quelle dei *Länder* che sono banche che hanno una componente pubblica ma insomma questo rientra un po' nelle particolarità degli altri ordinamenti.

SIBILIA (M5S). Vista giustamente questa risposta che chiaramente conferma il fatto che ognuno ha fatto le sue scelte, tra virgolette siamo stati sfortunati. Io credo molto poco alla sfortuna, però in ogni caso, a seguito di quanto ci siamo appena detti, secondo lei a questo punto, nel momento in cui stavamo costituendo questo fondo volontario e di fatto ci siamo trovati scoperti in una emergenza totale che poi ha mandato in

mezzo alla strada migliaia di persone, perché questa poi è la risultanza delle nostre sfortune, mi chiedo se non sarebbe stato meglio operare diversamente. Non capisco oggettivamente la demonizzazione della nazionalizzazione perché di fatto molti Paesi come Stati Uniti, Inghilterra, alcuni Paesi del Nord Europa, hanno realizzato nazionalizzazioni di banche in difficoltà che poi hanno risanato questi stessi sistemi e hanno permesso di rimmetterli sul mercato, con dei profitti derivanti da queste operazioni.

Noi abbiamo un caso in Italia che, voglio dire, è quello forse più lampante che è quello di Monte dei Paschi di Siena. Io ricordo di aver fatto una domanda in assemblea all'epoca al dottor Viola che mi rispose «la nazionalizzazione porterebbe al disastro, quasi all'azzeramento del valore delle azioni». In realtà allo stato attuale mi sembra che abbiamo invece Monte dei Paschi in una fase di nazionalizzazione se vogliamo forzata, visto che abbiamo il 68 per cento di partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze, quindi diciamo al 68 per cento dello Stato, oggi, in una situazione migliore rispetto a quella di bruciare 8 miliardi aumenti di capitale nel 2014 e nel 2015. Quindi io vorrei capire: mentre noi ci assestiamo con questo sistema della contribuzione volontaria che sicuramente non succederà oggi e vista la problematica delle banche in difficoltà succederà chissà quando, e se mai riusciremo a farlo, mi chiedo perché non fare questo tipo di politica quando ci sono chiaramente delle situazioni del genere, di nazionalizzazione e di risanamento, che potrebbero essere alla fine dei veri e propri salvataggi, con profitto, che di fatto se vogliamo è quello un po' che sta accadendo dopo il disastro di Monte dei Paschi di Siena. Vorrei una valutazione diciamo generale più che specifica del suo ruolo.

MACCARONE. Noi non abbiamo la libertà di decidere se nazionalizzare o meno, perché questo è legato alla disciplina europea: quando si nazionalizza, più di aiuto di Stato di così non potrebbe essere. E mentre altri Paesi che lei ha ricordato correttamente, anche al di fuori dell'Eurozona o dell'Unione Europea, hanno nazionalizzato con profitto – negli Stati Uniti l'unico errore che è stato fatto è stato di far fallire Lehman Brothers – tutti gli altri sono stati rimessi sul mercato con profitto. Anche in altri Paesi europei questo è accaduto, però era un ambiente diverso, era prima di quella benedetta comunicazione della Commissione del 2013. Allora era possibile, oggi non lo fanno fare al fondo che ha natura privata, figuriamoci se lo fanno fare ad uno Stato. Nel caso del Monte dei Paschi c'è il problema della ricapitalizzazione precauzionale, c'è il sistema della prevalenza dell'interesse pubblico, e via dicendo, però come regola generale noi non avremmo la possibilità di mettere in pratica oggi una cosa del genere.

SIBILIA (M5S). Lei mi conforta quando giustamente alla fine ha detto che c'è la questione della ricapitalizzazione precauzionale per un problema di interesse pubblico. A me risulta che tutte le questioni che abbiamo trattato in questa Commissione abbiano un interesse pubblico:

stiamo parlando di disastri equiparabili a quelli di Monte dei Paschi di Siena, chiaramente forse non per dimensioni, però resta il fatto che comunque migliaia di risparmiatori sono andati sul lastrico perché azzerati, cosa che chiaramente secondo me era il caso forse di realizzare anche in altre circostanze. Quindi non è solo secondo me se facciamo una questione discrezionale, se noi andiamo sul discrezionale, che è quello, se permette, che è un po' la risultanza delle nostre indagini – penso di poter interpretare almeno il pensiero del mio Gruppo – nel senso che si vede tantissimo che c'è un trattamento non voglio dire di due pesi e due misure, ma sicuramente sempre diverso in tutte le crisi che sono state affrontate, cioè c'è sempre un elemento di discrezionalità forse troppo eccessivo.

Quindi, nel momento in cui individuiamo una strada che potrebbe essere quella della nazionalizzazione, ripeto, precauzionale – la chiamiamo precauzionale; noi nazionalizziamo non per mantenere il sistema bancario statale e basta, saremmo forse in meccanismi diciamo costituzionali di altra epoca però dico almeno precauzionale – diciamoci che si può fare visto che lo abbiamo fatto con Monte dei Paschi di Siena, perché il prossimo disastro... io impropriamente dico sempre CARIGE, magari non sarà CARIGE e sarà un altro, ma quando andremo ad affrontarlo potremmo affrontarlo con questo tipo di azione. Per quale motivo secondo lei dovrebbero avere rimostranze a livello europeo se facciamo una nazionalizzazione precauzionale – chiamiamola così, chiamiamola ricapitalizzazione statale, precauzionale –? Qual è la problematica di farlo per Monte dei Paschi di Siena e non per le altre banche?

MACCARONE. Forse dobbiamo intenderci sul concetto di interesse pubblico che è quello che è alla base della disciplina degli aiuti di Stato. L'interesse pubblico non è quello della salvaguardia pur meritevole dei soggetti che hanno investito nelle banche; l'interesse pubblico è alla conservazione della banca, perché si gestisce il sistema dei pagamenti, perché sono i crediti alle imprese, perché si forniscono servizi bancari. Se una banca cessa di esistere l'economia che ruota intorno alla banca, pagamenti, crediti alle imprese eccetera, ne soffre, e questo incide. Il pubblico interesse di cui si occupa la legislazione europea è questo, sta scritto nella direttiva della BRRD. (*Commenti dell'onorevole Sibilio*). Quella è un'altra cosa. Non che non sia meritevole di tutela: dico soltanto che ai fini della ricapitalizzazione da parte del sistema pubblico deve ricorrere un interesse pubblico qualificato nel modo che stavo descrivendo. Quello è parimenti meritevole di tutela, ma sta al di fuori di questo comparto e quindi non si potrebbe fare un'operazione di nazionalizzazione diffusa perché questo sarebbe impossibile, non verrebbe consentito e nell'unico caso che noi abbiamo sperimentato, che era appunto quello del Monte Paschi era legato alla dimensione della banca, al suo essere il terzo gruppo bancario.

VILLAROSA (M5S). Solo una precisazione: che la nazionalizzazione non sia prevista in caso di dissesto per dissesto posso essere d'accordo, ma in tutti gli altri casi no. Noi potremmo domani prendere una determinata

quantità di banche che riteniamo non in dissesto né in predissesto ma con possibilità future di difficoltà, visti anche gli scenari internazionali, e procedere a una nazionalizzazione preventiva e questo non è vietato da nessuna norma sugli aiuti di Stato, proprio perché non sono aiuti di Stato.

MACCARONE. La ricapitalizzazione precauzionale può essere fatta solo per le banche che hanno possibilità di sopravvivere, non per le banche in dissesto.

VILLAROSA (M5S). Non parlo di ricapitalizzazione precauzionale, che è un'operazione ben definita e già chiara. Noi stiamo parlando di un'altra operazione, ovvero l'acquisizione di capitale sociale, azioni, all'interno del sistema bancario privato.

MACCARONE. La Francia lo fece, in epoche lontane.

PRESIDENTE. Sto vedendo la tempistica; senatrice Giannini, prego.

GIANNINI (PD). Grazie al professor Maccarone per questa chiara ed esauriente presentazione del ruolo del Fondo e di tutte le operazioni che sono state fatte ed anche per la cronologia molto puntuale degli eventi che credo ci aiuterà in sede di relazione finale a ricostruire correttamente i ruoli del Governo, della Commissione e del Fondo in questa vicenda.

In parte la mia domanda, per meglio dire la mia richiesta di un approfondimento, è stata assorbita dalle considerazioni che ha fatto l'onorevole Sibilia, però ugualmente mi permetto di chiederle qualche chiarimento oppure qualche informazione in più sul quadro comparativo europeo. Lei ha citato la Germania, non solo per l'esercizio e l'utilizzo del fondo volontario ma per questi enti che, soprattutto a seguito dell'aggiornamento normativo più recente che se non ricordo male è del 2014, da un lato hanno e dovrebbero sempre più avere l'obiettivo comune di garantire la tutela dei depositi e farlo con comportamenti il più possibile omogenei. Quindi le chiedo se nell'esperienza che avete fatto in questi anni, che lei ha fatto come presidente del Fondo nazionale italiano, è stato possibile evincere dalle esperienze di altri Paesi, non solo appunto nel caso della costituzione del fondo volontario, degli esempi che possano essere di stimolo, di aiuto, per rafforzare il nostro sistema, oppure anche per stigmatizzare dei comportamenti che non vanno nella direzione che la direttiva n. 49 del 2014 ha indicato, che poi è stata recepita in Italia con la legge n.30 del 2016.

MACCARONE. La ringrazio. Dunque, io ho avuto l'opportunità, anche in questi anni dei quali mi sto occupando del Fondo, di un confronto continuo con colleghi e comunque con esponenti di altri fondi. Ogni fondo ha la sua storia, che dipende anche dal territorio nel quale opera; incidentalmente faccio un'osservazione, ma credo dia conto anche un po' delle cose stavo sottolineando. Lei sa che i fondi coprono i depositanti fino a

100.000 euro: ebbene, c'è qualcuno che dice che 100.000 euro non sono sempre gli stessi, in Germania sono una cosa e in Grecia sono una cosa diversa e in Romania sono una cosa diversa ancora. È chiaro che tutto questo riesce difficile gestirlo in termini di equilibrio e di proporzione corretta, perché poi si tratta sempre di situazioni locali. Quindi, ogni fondo ha una sua caratteristica. I fondi stanno anche in Paesi microscopici: stanno nel Kosovo, stanno nel Montenegro dove ci sono pochissime banche, però ci sono; ci sono. È chiaro che un fondo alimentato da poche banche ha difficoltà poi a patrimonializzarsi perché il rischio per ragioni evidenti si concentra in capo a pochi soggetti, però io ho un auspicio che spero che si verifichi e cioè che si riesca ad evolvere la disciplina sugli aiuti di Stato in maniera tale da consentire ai fondi obbligatori di fare interventi preventivi o alternativi, anche perché li prevede la direttiva. Non dobbiamo inventare qualcosa: dobbiamo solo consentire a quel qualcosa che c'è di poter essere fatto e questo non è detto che non possa accadere. È chiaro che a quel punto dovrà essere estremamente rigorosa la verifica di quel presupposto del minor onere che ricordavo prima, perché i fondi obbligatori non hanno danaro da disperdere, debbono gestire in maniera appropriata le risorse che si vanno formando e valutare se effettivamente l'intervenire prestando una garanzia, facendo un finanziamento a tasso zero, oppure comprando degli *asset*, o qualunque altra cosa può venire in mente, riesce a dare alla banca la possibilità di riprendersi senza generare una situazione di insolvenza e quindi il rimborso dei depositanti. Credo che se ne giovino tutti, nel senso che il numero delle banche in Italia si sta riducendo progressivamente. Ormai sappiamo che per ragioni diverse, di tipo industriale e così via, il sistema si sta anche consolidando, irrobustendo. Però i fondi hanno ancora un ruolo che potrebbe essere non quello di intervenire quando ormai è tutto è perduto, ma di poterlo fare quando c'è ancora qualche possibilità di risolvere il problema. Chi ha i fondi volontari ha un'arma in più; noi non li avevamo e li abbiamo messi in piedi; dire che siamo in condizione peggiore o migliore di altri francamente non mi sentirei di dirlo, perché quello che non è stato messo nei fondi è entrato nell'economia e quindi ha girato per altre strade, però oggi questo braccio volontario come viene *vulgo nomato* speriamo che resti. Io vorrei veramente credere che possa avere un futuro in termini completi, di attività.

DE PIN (*GAL*). Grazie dottor Maccarone. Faccio appello un po' alla sua esperienza da professore in quanto lei l'ha citato. Personalmente io credo non tanto nella sfortuna ma nell'incapacità della gestione di questi eventi che sono stati veramente tragici per i cittadini italiani; detto questo mi trovo in parte d'accordo con lei, perché se è vero che lei conferma quello che ieri ci ha detto il dottor Barbagallo di Banca d'Italia – se vuole le cito anche le due righe secondo me che sono il fulcro di quello che per me è stupefacente e scioccante. Lei lo ha ribadito, lo ribadisco anche io: «nel corrispondere alle numerose richieste di informazione della Commissione il MEF con il supporto tecnico di Banca Italia ribadisce più volte il

carattere privatistico degli interventi del FITD in considerazione della sua configurazione di consorzio di diritto di privato»: ecco il fulcro, ritorno a dire, lo ha detto, è qua, cioè è stato gestito malissimo, politicamente bisogna dire che è stato gestito malissimo – però, e qui mi trovo in contrasto con lei, lei dà una visione positiva per il futuro. Io invece mi preoccupo tantissimo, tant'è vero che, alla luce di quanto ha ribadito il dottor Barbagallo, i nostri 550 istituti, le nostre banche che abbiamo nel territorio, che sono il nostro patrimonio, ce ne sono ancora tante, secondo me non sono al riparo. Lei prima ha fatto cenno a questo perché la *Banking union* prevede i tre pilastri, come lei ha detto, e io confermo che due sono stati portati a termine – secondo me in modo errato, tra l'altro, io votai contro – ma non il terzo, e questo è quello che volevo dire. Come mi insegnano altri, un tavolino a tre gambe sta in piedi, a due crolla. Quindi – è un'affermazione la mia senza ombra di dubbio – io non vedo una situazione positiva per il nostro sistema creditizio da qui in futuro, nonostante tutto quello che è successo, nonostante tutti i provvedimenti non corretti secondo me principalmente della politica. Quindi vorrei il suo parere da professore; lei lo ha ribadito e lo ha detto tra le righe. Insomma, questo è un problema per noi italiani, ricordo ancora che la Germania ha un *surplus* commerciale di 300 miliardi e quindi può immaginare che ricchezza nel suo territorio da poter gestire; noi siamo i parenti poveri. Quindi, voglio dire, in termini di diritto come fa a non cozzare tutto questo con le nostre norme? Tre pilastri, due sì e uno no; per questo il fulcro è qui. Grazie.

MACCARONE. Naturalmente il problema non è solo dell'Italia, l'Eurozona tutta ha il problema di uno sgabello a due gambe anziché a tre, è un problema che riguarda tutti. Qual è la prospettiva? La Commissione in una comunicazione che c'è stata nel mese di ottobre di quest'anno è intenzionata, vuole assolutamente realizzare il terzo pilastro nel 2018. Peraltro, un pilastro un po' diverso da quello che era stato originariamente concepito, adesso vedremo, perché ci sono appunto delle ostilità da parte di Paesi – non solo della Germania, ce ne sono anche altri – i quali ritengono che sia ancora presto per creare il Fondo europeo di garanzia dei depositi. Ci sono delle ragioni per le quali questo tema viene portato avanti, sono di vario genere, alcune non sono condivisibili, altre si limitano ad accertare dei fatti.

Quello che si pensa di realizzare, secondo la Commissione, è un meccanismo in base al quale si crei una sorta di Fondo europeo che fornisce liquidità ai fondi nazionali per gli interventi. Per la verità, io non credo che questo sia un elemento di debolezza del sistema bancario italiano: il sistema bancario italiano ce l'ha il fondo, se è un elemento di debolezza lo è per tutti, perché poi un problema di gestione dei dissesti ce l'hanno tutti i Paesi. Il nostro si sta costituendo, abbiamo trovato il modo per intervenire, se ci fosse stato consentito di farlo, anche in situazioni importanti – perché le quattro banche erano delle banche significative, tanto è vero che poi sono state poste in risoluzione –, i mezzi li avevamo trovati. È chiaro che da un punto di vista di costruzione teorica del sistema euro-

peo io concordo con lei, il terzo pilastro andrebbe realizzato, però purtroppo non è cosa che si può fare solo con il desiderio di averlo, è una cosa complicata. Però io credo che qualcosa di importante nel 2018 su quella strada si realizzerà.

Presidenza del vice Presidente BRUNETTA

PRESIDENTE. Io questa mattina sono stato mobile, e quindi mi scuso ma non ho avuto il piacere di ascoltarla, però vedo che tutti sono contenti quindi, è stata una mattinata molto impegnativa oggi, perché abbiamo ascoltato la Procura della Corte dei Conti sulle vicende dei derivati, situazione come dire di grande delicatezza, di grande interesse, di grande preoccupazione per tutti noi, poi abbiamo ascoltato lei, ringrazio i colleghi, la ringrazio ancora professore, e se ci manda tutta la documentazione, il suo *speech*, la sua relazione e così via, la mettiamo agli atti e sarà utile ovviamente per i nostri lavori.

MACCARONE. Io lascerei, se può essere utile, quella cronologia alla quale mi sono riferito.

PRESIDENTE. Può darla a me, come presidente *pro tempore*, e io la consegno agli Uffici e verrà distribuita a tutti i colleghi.

Professore, non le diciamo che ci rivedremo perché stiamo finendo i lavori della Commissione, ma va bene così. Grazie per il suo contributo. Dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 15,10.

