

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

Dott.ssa Angela Maria Carozzi

SOMMARIO: *Premessa; 1. La vigilanza sugli enti creditizi; 1.1. Gli obiettivi e le Autorità; 1.2. Gli strumenti; 2. Strumenti di risoluzione della crisi disciplinati nel Testo Unico; 2.1. Brevi cenni 2.2. Gli strumenti "formali" di risoluzione delle crisi; 2.3. L'amministrazione straordinaria; 2.3.1. Segue: Banca di Credito di Trieste; Kreditna Banka; 2.4. La liquidazione coatta amministrativa; 2.4.1. Segue: la cessione di attività e passività; 3. Strumenti "informali" di risoluzione della crisi; 3.1. Quadro di riferimento; 3.2. Risanamento e ricapitalizzazione delle banche in crisi: in particolare la concentrazione in funzione anticrisi; 3.2.1. Segue: la fusione della Banca Popolare di Sassari nella Banca di Sassari Spa; 3.3. Intervento della Banca Centrale come prestatore di ultima istanza (lending of last resort); 3.4. Ricorso al c.d. Decreto Sindona; 3.5. Costituzione di una bad bank; 3.5.1. Segue: il Banco di Napoli; 4. Strumenti di tutela dei depositanti; 4.1. Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi; 4.1.1. Segue: la Cassa di Risparmio di Prato, La banca di Girgenti e la Sicilcassa; 5. Considerazioni conclusive; 6. Bibliografia.*

Premessa

La peculiarità dell'attività bancaria rispetto a quella esercitata da imprese operanti in altri settori produttivi (v. ad esempio l'elevatissimo indebitamento rispetto al patrimonio, il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, l'esistenza di una fitta rete di rapporti con altre strutture creditizie) sottende alla scelta di fondo del legislatore, comunitario e nazionale, di adottare per il sistema bancario un modello "misto" in base al quale la raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito sono soggetti ad una serie di controlli pubblici, che scattano sin dall'accesso al mercato dell'impresa.

L'attività bancaria ha carattere d'impresa, ed in quanto tale gode delle garanzie di libertà di cui all'art. 41 Cost., ma è anche attività disciplinata, coordinata e diretta dalla "Repubblica" in funzione della tutela del pubblico risparmio, ai sensi dell'art. 47 Cost.. La libertà di iniziativa economica dell'imprenditore bancario si trova in continua dialettica con l'esigenza, costituzionale, di tutelare il singolo depositante - risparmiatore. ⁽¹⁾

Ed è tale assunto che permea la disciplina "per statuti speciali" dettata per la crisi dell'impresa bancaria dalla legge bancaria del '36, ed oggi dal Testo Unico delle leggi in

⁽¹⁾ FORTUNATO, *La liquidazione coatta delle banche dopo il testo unico: lineamenti generali e finalità*, in AA.VV. *La nuova disciplina dell'impresa bancario*, Vol. III, *La gestione delle crisi bancarie*, a cura di MORERA e NUZZO, Milano, 1996, pp. 31 ss..

materia bancaria e creditizia (di seguito anche "t.u.").⁽²⁾ Là dove per "crisi", in assenza di una definizione normativa, si intende «un possibile stato di insolvenza che si prospetta a seguito di una constatata difficile situazione finanziaria».⁽³⁾ La previsione di una disciplina settoriale che sottrae la crisi bancaria alla disciplina generale del codice civile e della legge fallimentare, si giustifica in ciò che «la crisi di un'istituzione bancaria ha effetti indotti più gravi di quelli derivanti dal venir meno di qualsiasi altra impresa», e dunque, come sottolineato dal Governatore della Banca d'Italia nelle considerazioni finali per il 1993, «la tutela del risparmio e la buona gestione dell'economia esigono, anche se l'azienda esce dal mercato, di salvaguardare la parte viva dei rapporti di credito, generalmente più ampia di quella insolvente».

Salvaguardare la fiducia dei risparmiatori nel sistema bancario, ⁽⁴⁾ preservare il pubblico interesse al corretto funzionamento del sistema stesso e, soprattutto, tutelare i depositanti sono le esigenze che legittimano il ricorso ad apposite procedure ablativo per gli enti creditizi. ⁽⁵⁾

E con il testo unico non solo si è conservato il preesistente ordinamento sezionale del credito, ma lo si è, per certi versi, anche rafforzato ⁽⁶⁾ si ha normazione separata, ⁽⁷⁾ è rimasta inalterata l'organizzazione verticistica (CICR, Ministro del Tesoro e Banca d'Italia) e si è delineata precipuamente la disciplina della plurisoggettività (in particolare i rapporti tra organo reggente e soggetti dell'ordinamento sezionale). L'esercizio dell'attività creditizia era, ed è, soggetto a *regole speciali* che lasciano ampi margini di discrezionalità alle valutazioni politico - sistematiche degli organismi di vertice;

⁽²⁾ Per una valutazione critica della regolamentazione della crisi della banca, sottratta alla disciplina di diritto comune e sottoposta ad una gestione «con caratteristiche decisamente di diritto amministrativo», si veda, VISENTINI, *Gestione amministrativa delle crisi bancarie*, in AA.VV. *Le crisi bancarie in Italia: un approccio interdisciplinare*, dattiloscritto, 1998.

⁽³⁾ Proposta modificata di Direttiva del Consiglio sul "Risanamento e la liquidazione delle aziende di credito ed i sistemi di garanzia dei depositi", in COM(88) 4 final dell'11 gennaio 1988, quarto considerando.

⁽⁴⁾ Proposta modificata di Direttiva del Consiglio dell'11 gennaio 1988, *cit.*, quinto considerando.

⁽⁵⁾ *Amplius* sulla tutela del pubblico interesse: DE VECCHIS, *Aspetti legali delle crisi bancarie in Italia*, in *Quaderni di ricerca giuridica di Banca d'Italia*, n. 17, 1988, pp. 21 ss.; BURANI, *Orientamento comunitario sui mezzi di prevenzione delle crisi bancarie*, in AA.VV. *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, a cura di RESTUCCIA, Napoli, 1996, pagg. 65 ss.; DESIDERIO, *Un'occasione di riflessione sul pubblico e sul privato nel credito: le crisi bancarie*, in *Dir. impresa*, 1991, 439.

⁽⁶⁾ Si ha ordinamento sezionale quando all'interno dell'ordinamento giuridico generale si rinvencono uno o più gruppi di soggetti i quali, portatori di interessi loro propri, devono attenersi, per alcuni settori della loro attività, a regole speciali, generalmente di natura tecnica. Cfr. GIANNINI, *Il nuovo t.u. delle leggi bancarie e l'ordinamento sezionale del credito*, in AA.VV. *Le banche. Regole e mercato. Dopo il testo unico delle leggi creditizie*, Milano, 1995, pp. 7 ss..

⁽⁷⁾ In dottrina (GIANNINI, *op. ult. loc. cit.*) v'è chi ritiene che la funzione normativa sia fondamentalmente attribuzione della Banca d'Italia, perché se è vero che il Cicr può adottare atti generali e di indirizzo (v. in tema di vigilanza l'art. 53 t.u.) e che il ministro del Tesoro conserva poteri regolamentari generali, è altrettanto vero che in materia di credito la funzione normativa compete a Banca d'Italia. È questa che provvede all'attuazione delle direttive comunitarie attinenti il credito, delle decisioni della Commissione e della Corte di Giustizia Ce e, comunque, degli atti superstatuali o internazionali specifici. Per altro verso, si rileva che trattandosi di materie ad alto contenuto tecnico, il ruolo propositivo di Banca d'Italia, sempre in attuazione delle delibere del Cicr, non può che essere "forte". Si veda anche STEFANELLI, *Le istruzioni della Banca d'Italia per la prevenzione della crisi bancaria*, in AA.VV. *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, *cit.* pp. 243 ss..

discrezionalità, in ogni caso, ridotta a seguito del recepimento della seconda direttiva Cee in materia bancaria (si consideri a titolo esemplificativo l'introduzione dei criteri cui è subordinata l'autorizzazione sia all'attività bancaria, sia alle partecipazioni indirette), ma pur sempre di un certo rilievo se comparata alle realtà bancarie di Germania o Stati Uniti.⁽⁸⁾

Sia dato rilevare, tuttavia, che in realtà oggi la banca è “*meno speciale*”: è diminuita la sua funzione di produttore di liquidità - che condivide con altri settori del mercato finanziario - ed è aumentata la consapevolezza della sua funzione di allocatrice di fondi, in un ambiente dove non vi è completa trasparenza informativa. La banca è quindi un'impresa più complessa, ma meno *peculiare*, ossia più simile ad altre imprese di servizi, soggette alla ordinaria procedura fallimentare⁽⁹⁾

Merito del testo unico è quello di aver cercato di coniugare, attraverso una complessa disciplina degli strumenti di controllo (*rectius* vigilanza), le istanze privatistiche del sistema di mercato - quale la tutela della libera concorrenza - con le regole di “buona

⁽⁸⁾ In Germania la vigilanza sugli istituti di credito è affidata ad un'autorità indipendente, la *BAK* (*Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen*), autorità federale di sorveglianza del sistema creditizio ex art. 87, comma 3 della Costituzione (cfr. artt. 5 e 6 del *KWVG*), mentre in Usa il sistema di vigilanza si articola in una pluralità di autorità, ossia: a) il *Comptroller of the Currency* per le imprese bancarie che richiedono l'autorizzazione federale (national banks) e i *Commissioners* per le banche statali (*state banks*); b) la *Federal Reserve* - banca centrale e prestatore di ultima istanza - che vigila sulle *bank holding companies*; c) la *Federal Deposit Insurance Corporation*, preposta alla gestione del sistema di tutela dei depositi, che vigila sulle banche a statuto statale che non hanno aderito al *Federal Reserve System*. Cfr. NUZZO, *La banca in Germania*, Roma, 1994; MUSOLINO, *Stati Uniti, Manuali di legislazioni bancarie estere*, Roma, 1996; e per il sistema francese, RICCI, *Francia, Manuali di legislazioni bancarie estere* Roma, 1991.

⁽⁹⁾ Intervento di BRUNI al Comitato Centro Studi, Confindustria, *Le crisi bancarie in Italia*, Roma, 18 novembre 1997.

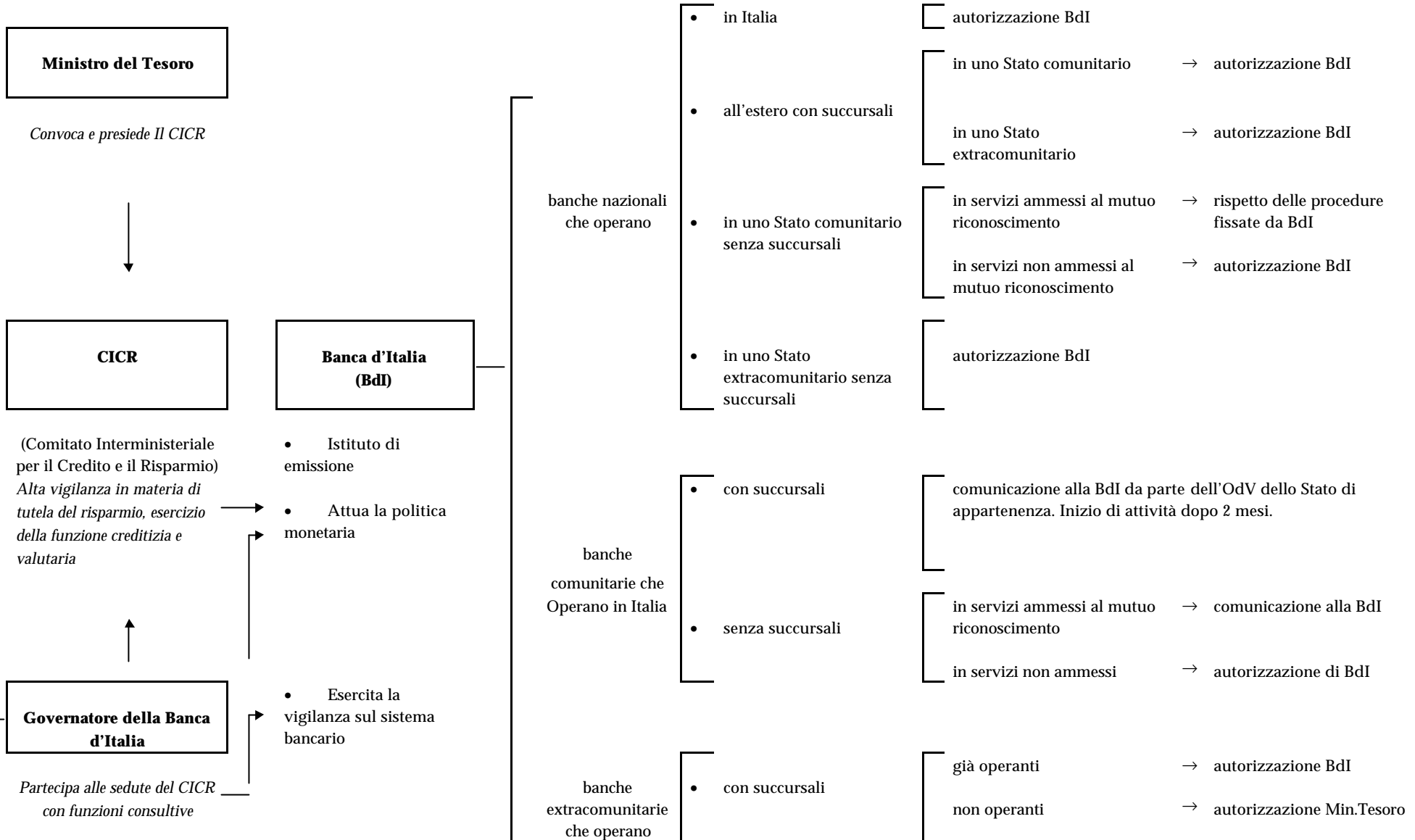
amministrazione”,⁽¹⁰⁾ ossia di controllo pubblico qualificato in relazione alla specificità degli interessi di mercato. Se da un lato, l’attività bancaria si propone nel mercato secondo logiche di impresa (con il fine della massimizzazione degli utili, la regola del profitto e il metodo della concorrenzialità), dall’altro, la peculiarità degli strumenti operativi la rendono comunque *speciale*.

Preso atto della molteplicità di interessi che le Autorità di Vigilanza si trovano a dover coniugare nel momento in cui si manifesta, più o meno palesemente, la crisi, si tratta di analizzare gli strumenti di prevenzione e risoluzione, “formali” ed “informali”, delle crisi stesse, con la consapevolezza che quello dei “salvataggi” è accadimento frequente nella prassi sia italiana, che straniera.⁽¹¹⁾

(10) Così la definizione di vigilanza prudenziale di REVELL, *La vigilanza bancaria nel Regno Unito*, in *Banca, impresa e soc.*, 1983, 409.

(11) Diverse sono le cause della fragilità bancaria; per lo più l’origine dei “fallimenti” bancari risiede in errate decisioni che portano ad esposizioni al rischio (in genere collegate a prestiti) che la banca non è in grado di sostenere. A ciò si aggiungano le condizioni e circostanze proprie del sistema finanziario che accrescono la probabilità o aggravano le conseguenze di tali imprudenti comportamenti. *Amplius* si veda l’intervento di PADOA SCHIOPPA, alla IX Conferenza internazionale delle autorità di vigilanza bancaria, Stoccolma, 12 - 14 giugno 1996, in *Bollettino economica*, Banca d’Italia, n. 27, ottobre 1996, pp. 79 ss..

Tab. 1 Sistema Bancario Italiano



└ in Italia └ • senza succursali → autorizzazione della Bdi d'intesa con la Consob

1. La vigilanza sugli enti creditizi

1.1. Gli obiettivi e le Autorità

Prima di entrare in *medias res* risulta opportuno svolgere qualche osservazione in merito al sistema di vigilanza bancaria delineato nel testo unico: i fattori di peculiarità dell'impresa bancaria, l'esigenza di preservare la stabilità ed efficienza del sistema e la salvaguardia dei molteplici interessi coinvolti comportano che, accanto agli strumenti di risoluzione della crisi, assumano fondamentale importanza anche, e soprattutto, gli strumenti di prevenzione della stessa.⁽¹²⁾ In particolare, l'Autorità di Vigilanza, cui spetta il compito di stabilire le regole prudenziali, di verificare gli andamenti gestionali e di prevenire i comportamenti devianti, dispone di strumenti idonei a percepire tempestivamente le reali cause di una situazione di patologia e ad intervenire nella gestione della crisi.

Al riguardo, una delle innovazioni più rilevanti introdotta dal legislatore del testo unico consiste nell'aver specificato le finalità della vigilanza: l'art. 5 t.u. stabilisce, infatti, che «le autorità creditizie esercitano i poteri di vigilanza ... avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, alla competitività del sistema finanziario, nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia».

La *specificità* dell'attività bancaria ha imposto come necessario il bilanciamento tra gli obiettivi dei singoli partecipanti al mercato e gli interessi pubblici connessi al corretto funzionamento di quest'ultimo; bilanciamento che ha visto gli interessi pubblici alla stabilità, efficienza e competitività divenire, al contempo, obiettivi finali della regolamentazione.

Stabilità del mercato nel suo complesso ed *efficienza*, allocativa e tecnico - operativa, sono, come sottolineato da recenti studi della dottrina economica, termini interattivi, che si pongono in un rapporto di reciproca sinergia: la stabilità consegue all'efficienza.⁽¹³⁾ E la *competitività* si qualifica, in detto contesto, come il fine dell'efficienza, quest'ultima da raggiungere, non a qualunque costo, ma solo nel rispetto dei meccanismi concorrenziali.⁽¹⁴⁾

(12) Al riguardo, si considerino gli effetti derivanti dall'insorgere della crisi (v. effetto contagio, situazione di insolvenza ecc..). Cfr. RUOZI, *Economia e gestione della banca*, Milano, 1997, pp. 447 ss..

(13) È chiaro che, se è vero che i due termini interagiscono tra di loro, nel senso che più un soggetto è stabile, più è in grado di puntare all'efficienza, e viceversa, è altrettanto vero che gli estremi dei due concetti sono antinomici: il massimo della stabilità contrasta con il massimo della competitività. È necessario un certo grado di *ragionevolezza* nel perseguimento di detti obiettivi. Cfr. LAMANDA, *Le autorità creditizie e il sistema di vigilanza*, in AA.VV. *La nuova legge bancaria*, a cura di RISPOLI FARINA, Napoli, 1995, pp. 30 s..

(14) La questione fondamentale su cui trovano a doversi continuamente confrontare le Autorità di Vigilanza è quella del come bilanciare gli indubbi benefici che rivengono dalla concorrenza nel settore bancario (in termini sia di efficiente allocazione delle risorse, sia di soddisfacimento degli interessi dei fruitori dei servizi bancari). Vi è un inevitabile *trade off* tra regolamentazione e libertà. Da un lato, una certa regolamentazione può contribuire all'efficienza competitiva del sistema creditizio (dal momento che mantiene la fiducia dei creditori nel mercato), dall'altro permane il dubbio sulle modalità e sull'intensità della regolamentazione, nonché delle sue possibili interferenze con l'efficienza competitiva e l'efficacia del sistema bancario. Si tratta essenzialmente di una questione politica. Cfr. TARANTOLA RONCHI e ROSSI, *La vigilanza sulle banche e sui gruppi bancari*, Bologna, 1996, p. 29.

E dunque, la «sana e prudente gestione» è un criterio generale cui si devono rapportare tutte le altre finalità, nel senso che la stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività devono essere perseguite mediante norme e interventi volti alla «sana e prudente gestione» dei soggetti vigilati, «coniugandosi al quale gli altri obiettivi si integrano e acquistano concretezza».⁽¹⁵⁾ È questo il primo dei principi cui l'attività di vigilanza deve ispirarsi. Là dove per *sana*, sotto il profilo lessicale, si intende una gestione che persegue il profitto ispirandosi a criteri di efficienza, neutralità allocativa e correttezza nei comportamenti, e per *prudente*, una consapevole assunzione del rischio. Il criterio della «sana e prudente gestione» ha duplice valenza a seconda che lo si consideri con riguardo ai controlli preventivi (*rectius* vigilanza regolamentare e prudenziale), ovvero con riguardo a quelli concomitanti e successivi (*rectius* monitoraggio cartolare). Nel primo caso svolge la funzione di limite per i vincoli che le Autorità, in nome dello stesso, possono imporre, mentre nel secondo caso funge da parametro valutativo del comportamento dei soggetti vigilati.⁽¹⁶⁾

Si tratta di un'espressione di immediata derivazione comunitaria: la ritroviamo nella seconda direttiva in materia creditizia con riferimento a taluni poteri cruciali delle autorità, quali l'apprezzamento della qualità dei soggetti azionisti, l'organizzazione e così via. Ebbene detto riferimento, da episodico quale era, è divenuto la norma chiave dell'ordinamento bancario, che tenta di orientare la disciplina delle finalità della vigilanza in ordinamenti tra loro diversi, formali e informali, fondati, non sul diritto scritto, ma su regole generali e giurisprudenziali.⁽¹⁷⁾ Sotto questo profilo è assimilabile alle clausole generali di diritto privato, quali la buona fede, la

In merito all'inclusione della concorrenza tra le finalità della vigilanza cfr. DESARIO, *Il testo unico in materia bancaria e creditizia*, Milano, 1995, pp. 157 ss., là dove nota che, mentre la legge bancaria nulla diceva in merito al fine della concorrenza, e conteneva alcuni riferimenti indiretti all'efficienza, un contributo di rilievo per l'affermazione della concorrenza nel sistema italiano è venuto dal legislatore comunitario. *Amplius* CIOCCA, *Banca, finanza. Bilancio di un decennio, questioni aperte*, Torino, 1991, pp. 27 ss..

(15) FAZIO, *Concorrenza e mercato*, in AA.VV. *Sistemi finanziari e governo del cambiamento*, in *Bancaria*, 1995, n. 3, pp. 46 ss.. Da rilevare come tale criterio sia stato ripreso dal legislatore in numerose disposizioni: in materia di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria (art. 14, comma 2), di autorizzazione all'acquisizione di azioni o quote di banche (art. 19, commi 3 e 7), di eventuale sospensione del diritto di voto nei confronti di soci di banche che partecipino ad un accordo per l'esercizio del voto (art. 20, comma 2), di accertamento della Banca d'Italia in ordine alla modificazioni statutarie delle banche (art. 56, comma 2), di autorizzazione delle fusioni e delle scissioni cui prendano parte banche (art. 57, comma 1).

(16) Si veda, CASTALDI, *Il Testo Unico bancario tra innovazione e continuità*, Torino, 1995, pp. 50 ss..

(17) È interessante notare che, in ambito nazionale, detta espressione si ritrova nei lavori preparatori alla Costituzione. Nel Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente (parte IV, Credito e Assicurazione, edita dall'Istituto Poligrafico dello Stato nel 1996, p. 23) si legge: «invero, il pubblico controllo del credito, perché renda i servizi che da esso si attendano di tutela del risparmio e di garanzia di un "sano" esercizio del credito ... deve essere anzitutto realizzato con criteri essenzialmente tecnici e attuato con snellezza e rapidità di visione e di azione».

correttezza e la diligenza: al pari di quest'ultime è norma estremamente elastica che si specifica in relazione alle singole concrete situazioni. ⁽¹⁸⁾

L'ampiezza del criterio, che procede da obiettivi macro e microeconomici, nonché la natura programmatica - e dunque primaria - della disposizione hanno indotto autorevole dottrina a ritenere che in tal modo si è ampliata notevolmente la discrezionalità dell'autorità creditizia nello svolgimento della sua attività concreta. ⁽¹⁹⁾ Ciò non può non sollevare delle perplessità, atteso che tra gli obiettivi della riforma della legge bancaria vi era quello di "oggettivizzare" i processi decisori dell'OdV, e che la previgente vigilanza esercitata in base alle «*esigenza economiche di mercato*» fu abolita con il decreto n. 350/85, al fine di garantire che il rilascio delle autorizzazioni avvenisse senza margini di discrezionalità.

In ogni caso, il fatto che detta discrezionalità sia comunque ancorata al rispetto di determinati parametri tecnici, e che l'art. 4 t.u. sancisce l'obbligo di rendere previamente pubblici i principi e i criteri dell'attività di vigilanza, garantisce, quanto meno, la trasparenza delle decisioni dalla stessa adottate.

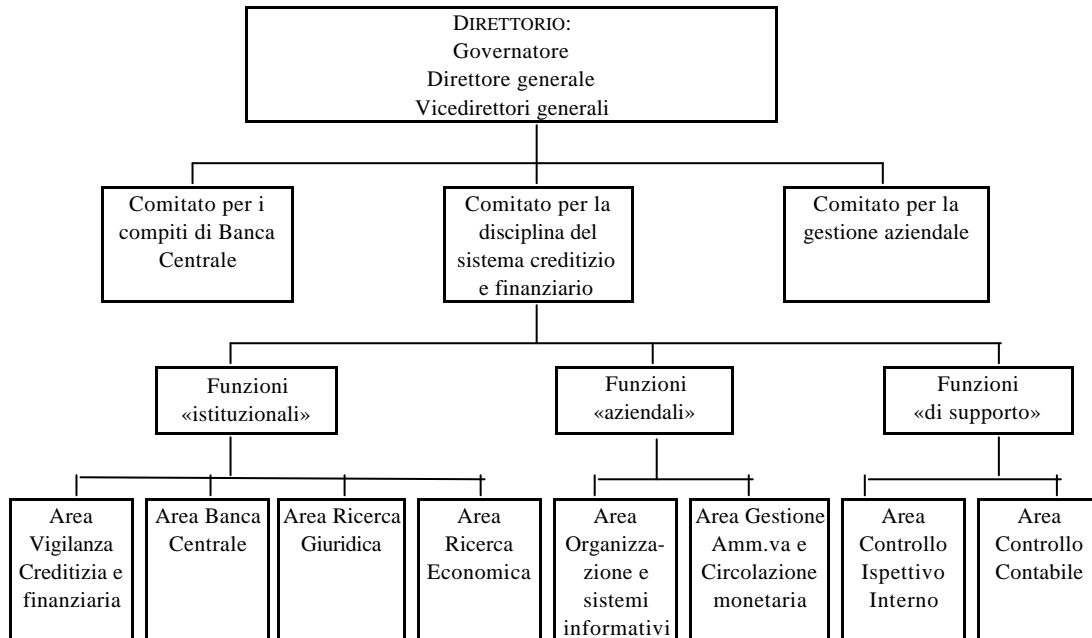
Alla previsione di cui all'art. 5 deve essere, comunque, riconosciuto il merito di aver introdotto un discrimine (almeno in termini di modalità e finalità di esercizio) tra le funzioni attribuite a Banca d'Italia in quanto banca centrale, e dunque connesse alla politica monetaria, e la funzione di vigilanza sulle banche affidata ad un combinato organizzativo, il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) e la Banca d'Italia. Alterità tra i diversi poteri che fanno capo all'Organo di Vigilanza rimarcata dall'art. 147 t.u. a mezzo del richiamo al disposto di cui agli artt. 32, comma 1, lett. *d* e *f* e 35, comma 2, lett. *b*, della legge bancaria del '36. ⁽²⁰⁾

⁽¹⁸⁾ In tal senso v. CASTALDI, *op. cit.*, pp. 51 s.; LAMANDA, *op. cit.*, 32 s..

⁽¹⁹⁾ MINERVINI, *Vino vecchio negli otri nuovi*, in AA.VV. *La nuova legge bancaria*, cit. p. 11; nonché conformi TIDU, *Il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia: profili generali*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, II, 613, in particolare, 640 s.; NIGRO, *La nuova legge bancaria*, in *Dir. banca e mercato finanz.*, 1993, I, 506, in particolare, p. 508, là dove nota che «*molto dipenderà da come verranno in concreto interpretati i canoni generali fissati dall'art. 5 ed il canone, in particolare, della "sana e prudente gestione": ma anche e proprio la genericità e la polivalenza di esso (così come di quelli della "stabilità complessiva" e della "efficienza e competitività") dà la misura del (notevole) grado di elasticità che la disciplina del credito, con il testo unico, ha mantenuto o recuperato*». *Contra* CASTALDI, *op. ult. loc. cit.*.

⁽²⁰⁾ Le su menzionate disposizioni prevedono il potere della Banca d'Italia di emanare istruzioni, sulla base della delibera del CICR, in ordine alla riserva obbligatoria ed alla proporzione tra le diverse categorie di investimenti, considerate in rapporto alla liquidità ed alla branca di attività cui l'investimento si riferisce, nonché la facoltà della Banca d'Italia di emanare autonomamente disposizioni circa i limiti massimi di fido concedibili.

Tab. 2 Organigramma della Banca d'Italia



Tale scelta appare correlata alla revisione del modello organizzativo della Banca d'Italia del 1988, in base al quale al vertice di una struttura di tipo piramidale è collocato il Direttorio, in posizione intermedia tre Comitati interfunzionali, ed alla base le Aree funzionali, raggruppabili, in virtù delle rispettive responsabilità, in attività "istituzionali", "aziendali" e "di supporto". La struttura è fondata su un criterio prevalentemente funzionale, e le varie funzioni sono tra loro autonome ed indipendenti. Sebbene la fattispecie mostri un'elevata verticizzazione, data la concentrazione dei poteri direttivi presso gli organi gerarchicamente superiori, la presenza dei tre Comitati interfunzionali consente di raggiungere soddisfacenti livelli di coordinamento, di unità di comando e di indirizzo politico.

Nondimeno, continua ad essere presente il rischio che politica di vigilanza e politica monetaria si «catturino» vicendevolmente, essendo entrambe di competenza, in ultima istanza, del Governatore, anche se la presenza di Comitati per i compiti di Banca Centrale e per la disciplina del sistema creditizio dovrebbe fornire delle garanzie almeno circa la composizione degli interessi delle diverse aree funzionali.⁽²¹⁾

(21) Cfr. CUCURACHI, *I profili organizzativi dei sistemi di vigilanza bancaria*, Milano 1997, pp. 121 ss..

Il testo unico sembra, poi, aver confermato, se non addirittura esteso, la centralità della Banca d'Italia: l'ampia investitura del potere decisionale degli indirizzi ad essa relativi (*i principi*, ex art. 4, comma 2) trova contemperamento nel solo principio di conoscibilità degli atti amministrativi (ossia fissare *i criteri* e renderli pubblici). Né si può pensare che la centralità in discorso possa essere significativamente influenzata dall'istituzione del Sistema Europeo di Banche Centrali: le direttive delle autorità comunitarie in materia di politica monetaria continueranno ad affluire in Italia sempre attraverso il canale obbligato delle istruzioni della Banca Centrale. (22)

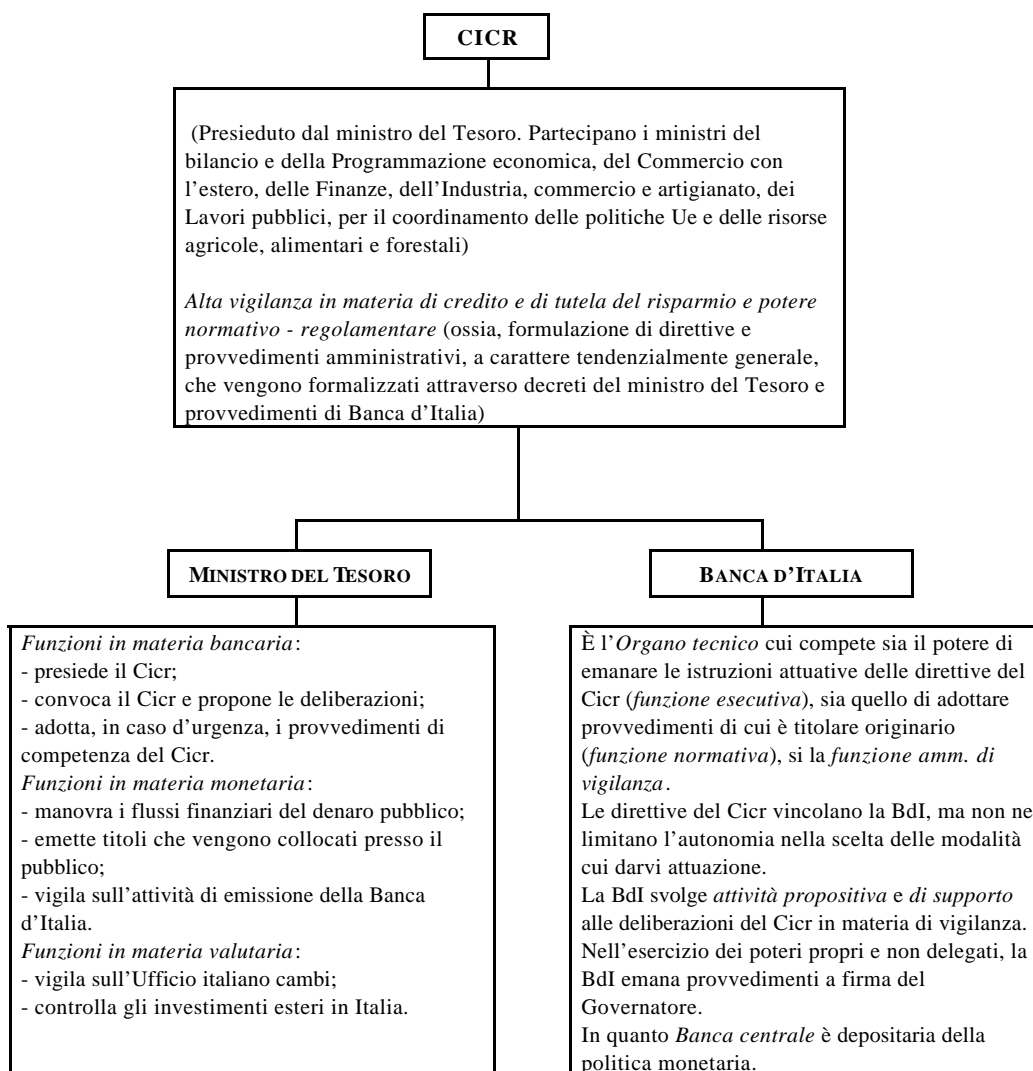
Per altro verso, il sostanziale mantenimento di poteri previsto dalla legge bancaria del '36 ha suscitato in dottrina molte perplessità, soprattutto per quanto concerne la suddetta ripartizione di poteri tra un organo politico - amministrativo, quale è il CICR, ed uno tecnico, quale è la Banca d'Italia. Si rileva, in altre parole, che se quella adottata in sede comunitaria è una disciplina fondata sull'economia di mercato, solo un'autorità indipendente sarebbe legittimata a vigilare sul sistema bancario: tale non può essere la Banca d'Italia che, secondo una gerarchia impropria, avrebbe come superiore un organo politico.⁽²³⁾ Al di là di ogni speculazione teorica, e preso atto della libertà con cui è stata interpretata la legge delega al t.u., pare singolare pensare che Banca d'Italia non sia stata voluta come autorità indipendente.

(22) Cfr. CASTIELLO, *La riforma della legge bancaria. Profili pubblicistici*, Torino 1993, pp. 94 ss., secondo il quale vi è un «indubbio consolidamento della influenza complessiva della Banca d'Italia sul sistema creditizio per le simmetrie tra poteri formali e informali, estendendosi l'area dei secondi in connessione con l'ampliamento dei primi»; nonché CAPRIGLIONE, *Il recepimento della II direttiva Cee*, Bari, 1993, pp. 26 ss..

(23) MERUSI, *op. ult. loc. cit.*, il quale ritiene che la disciplina della vigilanza non appare coerente con la funzione di garanzia di un mercato concorrenziale come quello disegnato dal testo unico, bensì «consentanea ad un mercato amministrativo». Si veda, inoltre, ID., *C'è tanta nostalgia di anni '30 nel nuovo Testo Unico sul credito*, in *Il Sole 24 Ore*, del 27 luglio 1993; GUARINO, *L'armonizzazione della legislazione bancaria: la revisione dell'ordinamento bancario del 1936*, in AA.VV., *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, cit. pp. 18 ss.; MINERVINI, *Il vino vecchio negli otri nuovi*, cit., p. 9. *Contra*. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1994, pp. 95 ss., il quale ritiene che il CICR si pone come organo amministrativo e non come organo politico.

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

Tab. 3 Autorità creditizie



1.2. Gli strumenti

Per quanto riguarda gli strumenti di vigilanza si possono individuare quattro categorie: strumenti di tipo strutturale, di tipo prudenziale, informativi ed ispettivi (vedi *infra*).⁽²⁴⁾ Il testo unico ha preferito optare per un regime di vigilanza *prudenziale* (ossia basata su un controllo regolamentare degli equilibri tecnici delle banche - nei profili patrimoniali, reddituali, di rischiosità, di liquidità e di organizzazione - e sulla sussistenza negli esponenti aziendali di requisiti di professionalità ed onorabilità) piuttosto che di vigilanza *strutturale* (orientata principalmente ad interventi sulla struttura del sistema creditizio).⁽²⁵⁾

Per il vero, l'esperienza dimostra che i *ratios* su cui tale vigilanza si fonda (ossia l'adozione di uno schema operativo basato su processi decisorii più oggettivi) non sempre svolgono la funzione loro precipua; non solo gli ambienti interessati non percepiscono pienamente e tempestivamente il contenuto informativo delle condotte, talvolta non ortodosse, delle banche che cercano di procrastinare il manifestarsi della situazione di crisi (si pensi alle operazioni di *window dressing*), ma, in genere, si verifica anche una estromissione dal mercato delle imprese bancarie in difficoltà di piccole dimensioni, ovvero neo-costituite.⁽²⁶⁾

Gli stessi obiettivi di vigilanza, poi, non sembrano essere così ben definiti; si pensi ai rapporti tra Banca d'Italia e Consob per quanto concerne la trasparenza e stabilità del mercato bancario. Al riguardo, clamoroso fu il caso di conflitto emerso con la crisi dell'Ambrosiano, in sede di interpretazione della "collaborazione" tra organi di vigilanza *ex art. 18 del Dpr 138/75*, conflitto tuttora latente, nonostante che con il Decreto Eurosim (D.lgs. 23 luglio 1996, n. 415) si sia tentato, proprio in tema di vigilanza sui mercati finanziari, di individuare compiti e attribuzioni. Le ragioni di detto conflitto sembrano risiedere nella stessa filosofia che ispira le diverse autorità: stabilità del settore del credito per la Banca d'Italia e la più rigorosa trasparenza per la Consob (si veda *amplius* §3.5).⁽²⁷⁾

(24) *Amplius v. Bollettino economico*, Banca d'Italia, n. 26, 1996, pp. 7 ss..

(25) Di tal che si è parlato di *riregolamentazione*, piuttosto che *deregolamentazione* del sistema operata dal t.u.. Cfr. MERUSI, *C'è tanta nostalgia di anni '30 nel nuovo Testo Unico sul credito*, cit.; NIPITELLI, *Banche un testo unico nato vecchio - Troppi vincoli amministrativi allontanano l'Italia dall'Europa*, in *Italia oggi*, 15 ottobre 1993.

(26) Cfr. CESARINI, *Osservazioni in merito allo svolgimento delle crisi bancarie in Italia*, in *Banche e banchieri*, 1986, 165; BELVISO, *La liquidazione coatta amministrativa e il caso del Banco Napoli*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1998, I, 11; PIERANTONI, *Controllo e monitoraggio della rischiosità bancaria. Una vigilanza prudenziale integrata*, in *Banche e banchieri*, 1996, n. 3, 251 ss., la quale denuncia i limiti dell'attuale sistema di coefficienti. In particolare, si rileva: *a)* la deficienza di una elasticità di gestione che possa consentire adeguamenti in presenza di mercati in vivace evoluzione; *b)* che la cadenza (trimestrale) con la quale le istituzioni creditizie sono tenute a inviare le loro segnalazione all'OdV è scarsamente rappresentativa dei rischi effettivamente assunti dalla banca tra una segnalazione e quella successiva; *c)* che l'imposizione di tetti separati a ciascuna forma di rischiosità come se fosse indipendente dalle altre alee, sottostima la criticità delle attività svolte; *d)* che l'attuale sistema di coefficienti segnala un'anomalia quando i limiti imposti con i *ratios* appaiono superati anche solo per una delle componenti di rischio.

(27) Entrambe le Autorità sembrano essere, utilizzando un'espressione di ROSSI (*Il conflitto di obiettivi nell'esperienza decisionale delle autorità*, in *Riv. soc.*, 1997, 265ss.), al vertice di un imbuto rovesciato, alla base del quale confluiscono le informazioni sul settore oggetto della reciproca disciplina.

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

L'articolazione degli strumenti di vigilanza può essere, come di seguito, schematicamente riassunta.

a) *Vigilanza strutturale*

Si tratta di controlli attinenti la nascita e la organizzazione delle imprese bancarie, suscettibili di incidere sulla morfologia del sistema; quantunque non possano essere più utilizzati per modellare la struttura dello stesso (sistema), assolvono alla funzione di selezionare le aziende più meritevoli, che presentano i caratteri di sana e prudente gestione. In detta categoria rientrano:

a) <i>Autorizzazioni all'attività bancaria</i> (art. 14 t.u.)	È necessaria la previa autorizzazione della Banca d'Italia. L'autorizzazione viene rilasciata quando: <i>i)</i> la banca è una S.p.a. o una società cooperativa per azioni a responsabilità limitata; <i>ii)</i> il capitale versato non deve essere di ammontare inferiore a quello determinato dalla BdI; <i>iii)</i> viene presentato, oltre lo statuto e l'atto costitutivo, un programma concernente l'attività iniziale; <i>iv)</i> verifica positiva dei requisiti di onorabilità e professionalità di coloro che svolgono attività di amministrazione, direzione e controllo.
b) <i>Apertura di succursali</i> (art. 15 t.u.)	Vige il principio di libertà di apertura di succursali di banche italiane in coerenza con il principio Ce della libertà di stabilimento.
c) <i>Statuti</i> (art. 56 t.u.)	Accertamento da parte di BdI che le modifiche non violino i principi di sana e prudente gestione.
d) <i>Partecipazioni nel capitale bancario</i> (artt. da 19 a 24 t.u.)	- Autorizzazione di BdI per l'acquisizione di partecipazioni superiori al 5, 10, 15, 20, 33 e 50% del cap. soc., o che comportino il controllo della banca. - <i>Separatezza banca – industria</i> : divieto di acquisizione di partecipazioni superiori al 15% del cap. soc. della banca. - Obbligo di informazione a BdI per il superamento di soglie di partecipazione (25, 40, 45, 55, 60, 65, 70, 75, 80, 90, 100%).
e) <i>Altri controlli strutturali</i>	Autorizzazioni e provvedimenti specifici in materia di organizzazione amministrativo - contabile e di controlli interni (artt. 53 e 67 t.u.). Autorizzazioni alle fusioni e alle scissioni (artt. 31, 36 e 57 t.u.). Controlli sull'acquisto di aziende, rami di aziende e di beni e rapporti giuridici individuabili in blocco (art. 58 t.u.).

b) *Vigilanza prudenziale*

Ora, per la Banca d'Italia, che deve garantire la stabilità del credito, il collo dell'imbuto si chiude e la vigilanza rimane all'esterno opaca, mentre per la Consob il collo dell'imbuto si apre e l'informazione dovrebbe «rovesciarsi» sul mercato.

Caratterizzata da regole di comportamento, generali ed astratte, uguali per tutti gli intermediari, è volta a limitare sia il rischio complessivo della gestione bancaria, che quello insito in singole operazioni. Esse riguardano:

<p><i>a) Il patrimonio di vigilanza e coefficienti patrimoniali</i> (artt. 53, comma 1, lett. <i>a e b</i>, 67, comma 1, lett. <i>a e b</i>, 161, comma 2 t.u.; delibera CICR 12.01.1994 e istruzioni di vigilanza di BdI, febbraio 1994).⁽²⁸⁾</p>	<p>Il patrimonio di vigilanza è dato dalla somma algebrica del patrimonio di base e di quello supplementare, cui vanno dedotte le partecipazioni nel capitale di altri intermediari creditizi o finanziari, i prestiti subordinati e gli strumenti ibridi di patrimonializzazione verso le stesse categorie di intermediari.</p> <p>Il coefficiente di solvibilità (ossia l'ammontare minimo del patrimonio di vigilanza che le banche devono possedere in rapporto al complesso delle attività ponderate sulla base del rischio creditizio proprio di ciascuna) è pari all'8%.⁽²⁹⁾</p> <p>Le Autorità di Vigilanza hanno introdotto coefficienti prudenziali sui «rischi di mercato». (30)</p>
<p><i>b) I finanziamenti a medio e lungo termine</i> (Istruzioni di BdI, gennaio 1994, in conformità dei decreti del Ministro del tesoro del 22 giugno 1993 nn. 242630 e 242631).⁽³¹⁾</p>	<p>Le norme prudenziali stabilite dalle autorità creditizie consistono in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - forme di copertura patrimoniale; - limiti all'utilizzo della componente meno stabile della raccolta per il finanziamento di attività a medio e lungo termine; - monitoraggio delle banche più esposte a rischio. <p>In particolare, per limitare i rischi di liquidità rivenienti da un'eccessiva <i>trasformazione delle scadenze</i> è prevista l'applicazione contestuale e combinata di tre regole di carattere generale: la prima stabilisce che la somma degli immobili e delle partecipazioni non può eccedere l'ammontare del patrimonio; mentre la seconda e la terza pongono in rapporto le attività di bilancio a medio e lungo termine con le</p>

(28) La delibera del CICR è pubblicata in *Bollettino di Vigilanza*, Banca d'Italia, n. 1, 1994, pp. 6 ss., nonché in *GU* 31 gennaio 1994, n. 24, pp. 36 ss.; le istruzioni di Banca d'Italia sono pubblicate in *Bollettino di Vigilanza*, Banca d'Italia, n. 2, 1994, pp. 17 ss..

(29) I modelli di analisi riguardano: (i) l'adeguatezza patrimoniale, ovvero l'adeguatezza dei mezzi propri a coprire il totale dei requisiti richiesti a fronte delle varie tipologie di rischio; (ii) la redditività, come perdurante attitudine a conseguire equilibri economici soddisfacenti; (iii) la rischiosità potenziale, valutata sulla base della qualità e concentrazione del portafoglio crediti, della settorializzazione degli impieghi, della morfologia della clientela e degli aspetti organizzativi della banca riferibili al sistema di gestione del rischio creditizio; (iv) l'organizzazione, o meglio il rischio organizzativo (ovvero sistemi di pianificazione e programmazione, macro - struttura organizzativa, sistema informativo e contabile); (v) la liquidità, ossia la capacità della banca di far fronte tempestivamente ai propri impegni finanziari (rischio di liquidità). Cfr. *Bollettino economico*, Banca d'Italia, n. 26, febbraio 1996, pp. 7 ss..

(30) Cfr. Istruzioni di vigilanza emanate dalla Banca di Italia nel settembre 1994 in *Bollettino di Vigilanza*, n. 9, 1994, pp. 3 ss.

(31) I decreti ministeriali sono pubblicati in *Bollettino di Vigilanza*, Banca d'Italia n. 124 del 1993, pp. 49 ss. e 52 ss.. Le istruzioni di vigilanza sono pubblicate in *Bollettino di Vigilanza*, Banca d'Italia, n. 1, 1994, pp. 22 ss..

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

	componenti più stabili della raccolta, alle quali si aggiunge la parte del patrimonio aziendale non impegnata a fronteggiare gli altri immobilizzi.
<i>c) La raccolta in titoli</i>	Il valore nominale unitario delle obbligazioni bancarie non deve essere inferiore a 5 milioni, e possono essere di qualsiasi taglio. Le emissioni non aventi un mercato devono avere taglio minimo di 100 mld.
<p>d) L'assunzione di partecipazioni: d1) <i>finanziarie</i> (ossia in banche, società finanziarie e imprese di assicurazioni)</p> <p>d2) <i>industriali</i></p>	<p>Preventiva autorizzazione di BdI se si superano le seguenti soglie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10% del patrimonio della banca o del gruppo partecipante; - 10, 20% o comunque controllo del cap. soc. della partecipata. <p>L'ammontare complessivo di partecipazioni in imprese di assicurazioni non deve eccedere il 40% del patrimonio della banca o gruppo partecipante; ove facciano parte di un gruppo il limite per le singole banche è del 60%.</p> <p>È previsto un triplice ordine di vincoli prudenziali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - limite di separatezza, rapportato al cap. della partecipata (15%); - limite di concentrazione individuale, rapportato al patrimonio della banca o gruppo partecipante che si applica alle partecipazioni in una singola impresa o gruppo di imprese non finanziarie (3%); - limite complessivo, rapportato al patrimonio della partecipante (15%). <p>Sono poi previste delle deroghe per le banche e i gruppi «abilitati» e per le banche «specializzate, per cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il limite di concentrazione individuale è pari al 15%; - il limite complessivo è pari al 60%; - il limite di separatezza resta fermo al 15%. <p>Alle banche di credito cooperativo si applica una disciplina più restrittiva.</p>
<i>e) Gli Investimenti immobiliari</i>	Limite generale, in base al quale l'ammontare complessivo degli investimenti immobili e partecipazioni di una banca non può superare il patrimonio di vigilanza di una banca.
<i>f) Il frazionamento dei rischi</i> (Istruzioni di BdI, ottobre 1993, in conformità con il decreto del ministro del Tesoro del 22 giugno 1993, n. 242633). ⁽³²⁾	<p>Si prescrive:</p> <ul style="list-style-type: none"> - un limite di fido individuale, pari al 25% del patrimonio di vigilanza (20% per i fidi agli azionisti rilevanti della banca o della capogruppo); - un limite di fido globale, pari a 8 volte il patrimonio, per l'insieme dei «grandi fidi» (intendendosi per tali quelli d'importo non inferiore la 10% del patrimonio).
<i>g) Organizzazione amministrativa e controlli interni</i> (Istruzione di BdI, ottobre 1998, in applicazione della delibera Cicr del 2 agosto	<p>Si individuano i criteri e le linee guida che le banche devono applicare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - per la gestione e la supervisione delle principali categorie di rischi (rischi di credito; rischi di tasso di interesse e di mercato; gestione del portafoglio di strumenti finanziari ...); - per la attività di revisione interna, che deve essere svolta da una

⁽³²⁾ Il decreto ministeriale è pubblicato in *Bollettino di Vigilanza*, Banca d'Italia, n. 124, 1993, pp. 58 ss.; le istruzioni in *Bollettino di Vigilanza*, Banca d'Italia, n. 126, 1993, pp. 8 ss.

1996)	funzione indipendente (<i>internal audit</i>); - per i sistemi informativi; - per le succursali estere.
-------	---

c) Vigilanza informativa

Consiste nell'obbligo imposto agli intermediari di fornire all'Organo di Vigilanza una serie di informazioni - di carattere prevalentemente quantitativo - sulla propria situazione tecnica, in tempi e modi prestabiliti. Il flusso informativo perviene alla Banca d'Italia attraverso tre canali, ovvero:

<i>a) Segnalazioni periodiche</i> (artt. 51 e 66 t.u.)	L'area delle statistiche creditizie inviate periodicamente alla BdI è dominata dalla c.d. «matrice dei conti», che attraverso una procedura informatica, Puma 2, consente di aggregare i dati provenienti dalle vigilate. BdI richiede l'invio anche di: <i>(i)</i> segnalazioni decadali (informazioni per l'analisi degli andamenti monetari e creditizi); <i>(ii)</i> rilevazioni sui tassi di interesse attivi e passivi, a cadenza trimestrale; <i>(iii)</i> rilevazione sui mezzi di pagamento, annuale.
<i>b) Bilanci annuali</i>	Il bilancio bancario è costituito dal conto economico, lo stato patrimoniale e la nota integrativa. Tra i criteri di redazione assumono particolare importanza il principio della «prevalenza della sostanza sulla forma» e quello della «prevalenza del momento del regolamento delle operazioni su quello della contrattazione».
<i>c) Centrale dei rischi</i> (artt. 53, 67 e 107 t.u.)	Le banche sono tenute a trasmettere informazioni a carattere periodico e a soddisfare ogni richiesta di BdI finalizzata alla conoscenza della struttura e operatività.

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

d) *Vigilanza ispettiva*

È disciplinata dagli artt. 54 e 68 e 107, comma 4, t.u., in base ai quali si autorizza l'autorità di vigilanza a verificare periodicamente l'attendibilità delle informazioni ricevute intervenendo su base occasionale. Gli accertamenti possono essere "generali" o "settoriali": i primi attengono all'esame sistematico dei fondamentali profili di gestione delle banche, mentre i secondi sono indirizzati all'approfondimento di specifici comparti di attività, quali, a titolo esemplificativo, quelli effettuati sugli impieghi o sul comparto in titoli. L'ispezione costituisce uno strumento essenziale del controllo bancario: solo in tal modo è dato superare il limite del controllo cartolare, che inevitabilmente poggia sulla veridicità delle informazioni fornite dalle aziende di credito, per procedere ad una verifica diretta.

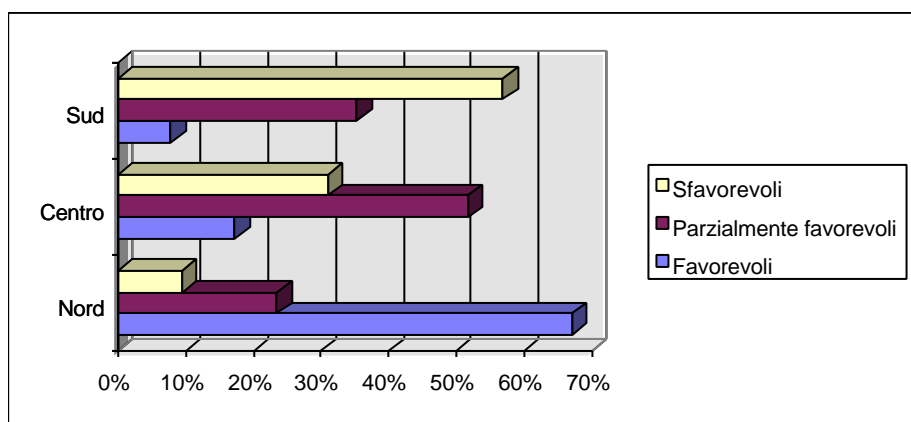
L'analisi dei dati afferenti gli accertamenti ispettivi sembra evidenziare che il manifestarsi di una situazione di crisi è in qualche modo legato all'intensificarsi dell'attività di vigilanza (v. tab. 6).

Da rilevare che in base alle risultanze dei giudizi complessivi formulati nel corso del quinquennio 1993-97 si evince il perdurare di una quota elevata di giudizi non positivi (29% nel 1998), prevalentemente in relazione a banche meridionali e, sul piano dimensionale, ad enti minori (v. tab. 4).⁽³³⁾

*Tab. 4 Ispezioni generali a banche per il 1998
Ripartizione geografica dei giudizi*

	Nord		Centro		Sud		Totale	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Favorevoli	62	67,4	14	38,9	3	5,3	79	42,7
Parzialm. Favorevoli	20	21,7	13	36,1	19	33,3	52	28,1
Sfavorevoli	10	10,9	9	25	35	61,4	54	29,2
Totale	92	100	36	100	57	100	185	100

⁽³³⁾ Si consideri che nel periodo dal 1993 al 1997 sono state disposte 984 ispezioni di vigilanza, di cui 895 di carattere generale nei confronti del 92% delle banche (ossia il 62% del totale dell'attivo), da cui è emersa una frequente difficoltà sia per le banche minori, che per quelle meridionali, di reazione al crescere del grado di concorrenza nelle aree di insediamento; difficoltà riconducibili, per lo più, ai vincoli nella gestione dei costi. Di qui la conseguente assunzione di rischi eccessivi al fine di perseguire gli obiettivi reddituali.



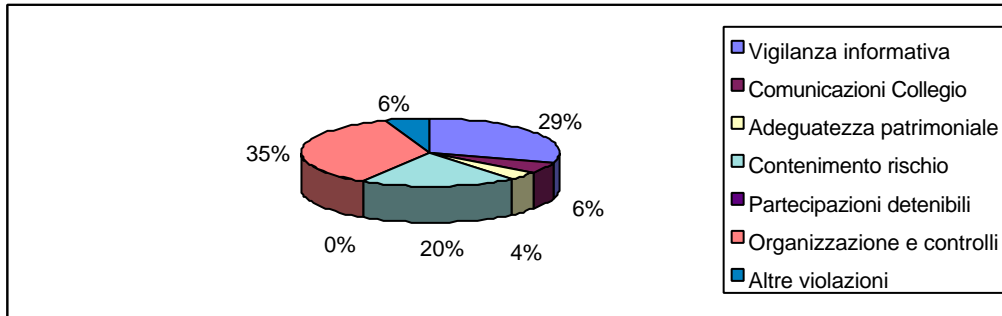
Fonte: Relazione di Banca d'Italia per il 1998

E la situazione qui di sopra illustrata è da ricondurre essenzialmente alla insoddisfacente qualità degli attivi, alla inadeguata redditività nonché alla carenza di controlli interni: in 9 casi gli esiti ispettivi hanno determinato l'assunzione di provvedimenti di rigore, 8 dei quali nei confronti di banche ubicate nel Sud Italia. Le violazioni più frequenti si sono riscontrate nei settori della vigilanza strutturale ed informativa (v. tab. 5a/5b); in particolare, specialmente presso le banche insediate nelle regioni centro - meridionali, diffuse carenze organizzative e nel funzionamento degli organi aziendali.

Tab. 5a Sanzioni comminate 1993- 1998

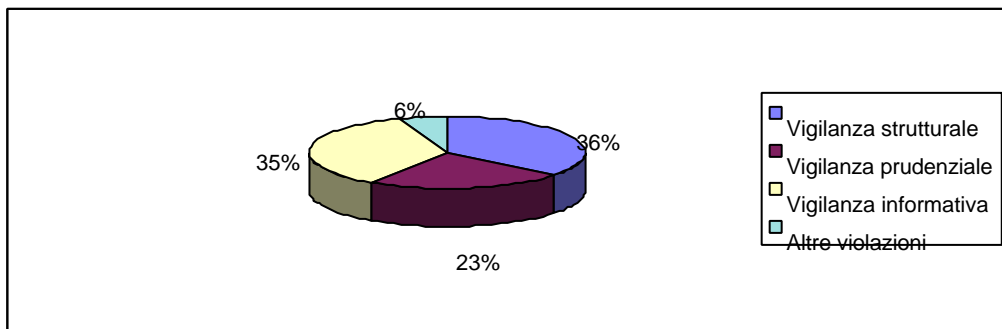
Presupposto delle sanzioni:	Sanzioni	%
Violazioni delle norme in materia di:		
Vigilanza informativa (art. 51)	38	29,7
Comunicazione del Collegio sindacale (art. 52)	7	5,5
Adeguatezza patrimoniale	5	3,9
Contenimento del rischio (art. 53, 1, b)	5	19,5
Partecipazioni detenibili (art. 53, 1, c)	-	-
Organizzazione aziendale e controlli interni (art. 53, 2, d)	46	35,9
Altri	7	5,5
Totale	128	100.0

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE



Tab. 5b Sanzioni comminate 1993- 1998

Presupposto delle sanzioni: Violazioni	Sanzioni	%
Delle norme in materia di:		
Vigilanza strutturale	46	35,9
Vigilanza prudenziale	30	23,4
Vigilanza informativa	45	35,2
Altri	7	5,5



Fonte: Relazione di Banca d'Italia per il 1998

Tab. 6 Accertamenti Ispettivi

Aziende e Istituti di credito	GENERALI													
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Istituti di diritto pubblico	--	--	--	--	11	--	22	11	11	11		111	--	--
Banche di interesse naz.	--	11	--	--	11	11	--	--	--	--	--	--	11	11
Banche di credito ordinario	10	17	10	12	9	16	18	14	11	16	16	16	21	19
Ditte bancarie individuali	1	1	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Banche popolari	13	19	25	16	17	16	16	11	21	22	22	13	10	22
Casse di Resp. e Monti di 1°	5	8	2	9	9	6	7	8	17	13	9	7	8	6
C.R.A. e Monti di 2°	89	102	101	93	109		161	141	135		143	150	145	140
Istituti di credito speciale	6	7	3	1	1	1	1	-	-	-	5	8	7	4
Istituti centrali di categoria	2	-	-	-	-	1	-	3	1	5	-	-	-	6
Totale	126	155	143	132	148	203	205	178	186	200	180	195	192	198*

Sono state, inoltre, disposte ispezioni presso tre società finanziarie partecipate da aziende di credito, ai sensi della L. 17.4.1986 n. 114, nonché presso una società di gestione di fondi comuni d'investimento mobiliare e la relativa banca depositaria

AZIENDE E ISTITUTI DI CREDITO	SETTORIALI													
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Istituti di diritto pubblico	5	2	4	4	-	1	-	3	-	2	-	1	-	1
Banche di interesse naz.	2	-	2	1	-	-	-	3	-	1	-	-	-	-
Banche di credito ordinario	1	-	19	22	-	-	1	2	-	1	-	-	-	1
Ditte bancarie individuali	-	-	-	-	-	-	-							
Banche popolari	1	1	10	6	-	1	1	-	-	-	-	-	-	2
Casse di Resp. e Monti di 1°	1	-	5	19	-	-	2	1	-	-	-	-	-	1
C.R.A. e Monti di 2°	3	4	4	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1
Istituti di credito speciale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Istituti centrali di categoria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	13	7	44	52	-	2	4	10	1	4	0	1	0	7

N.B.. I criteri di classificazione degli accertamenti sono stati modificati a partire dal 1992, ciò non permette di seguire lo stesso schema.

Aziende di credito	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Banche in forma di S.p.A.	23	28	25	26			
Banche popolari	16	14	19	13			
Casse rurali e artigiane	133	127	146	150			
Istituti centrali di categoria	-	1	-				
Totale	172(1)	171(2)	190	191(3)	184	197	185

(1) Il dato non ricomprende 7 istituti di credito speciale sottoposti a ispezione e 4 accertamenti settoriali.

(2) Il dato non ricomprende l'ispezione disposta presso una filiale italiana di banca estera.

(3) Il dato non ricomprende l'ispezione disposta presso 2 filiali italiane di banche estere.

Fonte: Bollettini di Vigilanza Banca d'Italia 1978-1998

2. Strumenti di risoluzione della crisi disciplinati nel Testo Unico

2.1. Brevi cenni

L'insorgere della crisi è indice di uno squilibrio nel sistema: la disciplina legale in vigore, contenuta negli artt. 70 e ss. del t.u., si articola fondamentalmente su due ordini di interventi: *amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa*.

Se il t.u. dedica alla «Disciplina delle crisi» l'intero Titolo IV, la legge bancaria del '36, al contrario, trattava congiuntamente, al Titolo VII, «Delle fusioni, dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione delle Aziende raccoglitrice di risparmio a breve termine»: quella che a prima vista fu definita una "forzatura sistematica" si è rivelata essere una fedele riproduzione della risoluzione pratica delle crisi.

E' dato incontrovertibile che la prassi abbia premiato la sequenza amministrazione straordinaria - liquidazione coatta amministrativa (e la successiva cessione di attività e passività).⁽³⁴⁾

Sul piano formale, in ogni caso, amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa sono procedure alternative e completamente autonome riguardo sia ai presupposti sia alle finalità. L'amministrazione straordinaria, disposta per "gravi" irregolarità amministrative e perdite patrimoniali, si concreta in una gestione temporaneamente sostitutiva dell'impresa, attuata sotto la supervisione di un organo pubblico di controllo. Mentre la liquidazione coatta amministrativa, disposta per irregolarità amministrative e perdite patrimoniali "di eccezionale gravità", mira alla dissoluzione dell'impresa bancaria.⁽³⁵⁾

Tuttavia, la funzione estintiva della procedura liquidatoria non preclude la possibilità di conservare il "complesso aziendale nella sua interezza": la cessione delle attività e passività della banca liquidata ad altra banca sana - attraverso l'attivazione dello strumento del decreto Sindona - ne scongiura la sua eliminazione dal sistema.⁽³⁶⁾

La storia dei salvataggi bancari ci insegna che, da sempre, preoccupazione principale delle autorità di Governo (e qui il discorso si allarga anche all'ambito comunitario e internazionale)⁽³⁷⁾ è quella di evitare, dove possibile, il "fallimento". E ciò non deve scandalizzare se è vero che «*il sistema bancario è il pivot dell'intera economia*» (Cassese), che la stabilità del sistema creditizio è la pre-condizione del buon funzionamento del sistema economico e che il sistema bancario stesso si propone quale stabilizzatore di un mercato in continua e fisiologica ricerca del suo equilibrio (Bagehot).⁽³⁸⁾ Salvataggi occasionali non turbano apprezzabilmente le condizioni di mercato, ma se tali salvataggi «*sotto la spinta di pressanti esigenze generali, di natura sociale e politica*», danno vita ad una «*prassi costante*», fino a rendere ragionevole la certezza che il credito del depositante sia sempre e comunque salvato, vengono meno le condizioni di concorrenzialità.⁽³⁹⁾ Si tratta di un problema di stabilità, di equilibrio tra stabilità e concorrenza e di interpretazione della stabilità del sistema come meccanismo che consente di evitare a tutti i costi il fallimento.

(34) Cfr. PATRONI GRIFFI, *La «nuova» disciplina della crisi delle banche: una prima visione d'insieme*, in *La nuova legge bancaria*, cit., pp. 265 ss.; ID., *La «nuova» disciplina della crisi delle banche: una prima valutazione d'insieme*, in *Riv. dir. impresa*, 1995, 77.

(35) Cfr. CATALDO, *La gestione delle crisi bancarie: aspetti teorici e rilievo internazionale*, 1997, Roma, p. 63; NIGRO, *Crisi e risanamento delle imprese: il modello dell'amministrazione straordinaria delle banche*, Milano 1985, pp. 77ss.; FERRO LUZZI, in *Codice commentato della banca*, a cura di CAPRIGLIONE e MEZZACAPO, Milano, 1990, p. 683; BERTINI, *Gestione dell'azienda nel fallimento, nell'amministrazione straordinaria e nella liquidazione coatta amministrativa: profili economici*, in *Riv. dottori commercialisti*, 1942, 1.

(36) DESIDERIO, *La disciplina delle crisi*, in *La nuova legge bancaria*, cit., pp. 294 ss..

(37) Si considerino a titolo esemplificativo il dissesto della *Johnson Matthey Bankers*, il cui salvataggio è stato disposto dalla Banca d'Inghilterra (UK), la crisi della *Long Term Capital Management*, per ripianare la quale è stato disposto un maxi finanziamento pari a 3,625 miliardi di dollari da parte di 14 banche di Wall Street, quella del *Credit Lyonnais*, ancora in atto, e quelle della *Continental Illinois*, della *Franklin*, della *First National Bank*, e, da ultimo, delle Casse di Risparmio USA, salvate dal *Federal Deposit Insurance Corporation*. Ed ancora si ricorda il caso svedese dove l'Autorità di Governo ha dovuto ricapitalizzare la *Nordbanken*, insolvente per essersi inserita nel salvataggio di un importante gruppo industriale; quello del governo della Norvegia che ha stanziato oltre due miliardi di corone per salvare la seconda banca del paese e ha creato un fondo di garanzia di oltre 5 miliardi di corone (circa 1.000 miliardi di lire) a favore del sistema bancario.

(38) Cfr. DESIDERIO, *Il regime delle crisi delle banche e dei gruppi bancari: novità e riordino della disciplina nel Testo Unico*, in *Dir. banca mercato finanz.*, 1993, 564 ss..

(39) OCCHIUTO, in AA.VV., *La tutela del risparmio bancario*, Bologna 1979, p. 13. In tal senso si veda anche BIANCHI, in AA.VV., *op. ult. cit.*, p. 17, il quale rileva che la stabilità del sistema è vantaggiosa, ma non può essere convenientemente raggiunta né con un obbligo di fatto delle autorità monetarie di garantire integralmente il credito dei depositanti, né con meccanismi che annullino la competitività nell'ambito del sistema creditizio, restringendo l'autonomia delle scelte dei singoli istituti.

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

Ma al di là della *querelle* «le banche devono o non devono fallire», sia concesso incidentalmente rilevare che ulteriore fattore di fragilità del sistema bancario è l'*assenza di trasparenza informativa*. All'operatore di mercato non sempre è dato percepire quando si manifesta la crisi, con quali strumenti, formali o informali, essa venga gestita e con quali costi.

Tab. 7 Procedure di Amministrazione Straordinaria e di Liquidazione Coatta Amministrativa

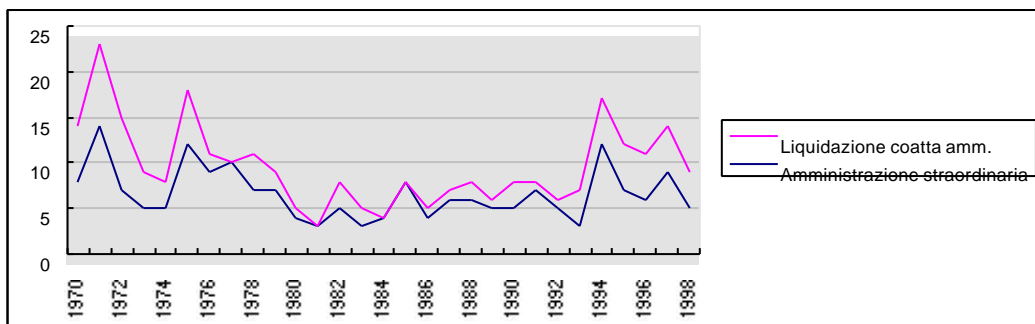
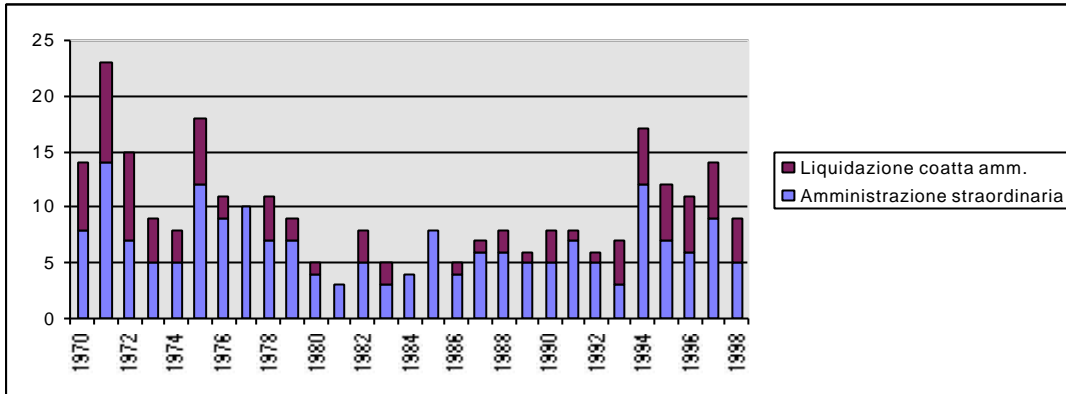
	Amministr. straordinaria	Liquidazione coatta amm.
1970	8	6
1971	14	9
1972	7	8
1973	5	4
1974	5	3
1975	12	6
1976	9	2
1977	10	0
1978	7	4
1979	7	2
1980	4	1
1981	3	0
1982	5	3
1983	3	2
1984	4	0
1985	8	0
1986	4	1
1987	6	1
1988	6	2
1989	5	1
1990	5	3
1991	7	1
1992	5	1
1993	3	4
1994	12	5
1995	7	5
1996	6	5
1997	9	5
1998	5	4

Con riferimento a quelle che potremmo definire “crisi dichiarate”, ossia quelle in cui le autorità sono intervenute attraverso atti formali, si rileva una progressiva accelerazione, negli ultimi anni, delle procedure sia di amministrazione straordinaria sia di liquidazione coatta amministrativa. Le patologie che hanno investito il settore bancario a partire dalla metà degli anni '90 sembrano ricalcare la situazione di crisi degli anni '70, caratterizzata da un numero di interventi pari al 12,8% l'anno (v. tab. 7).

In ogni caso, i dati elaborati nel periodo compreso dal 1970 al 1998 risultano, in un certo senso, inficiati dal fatto che l'attività di vigilanza si è intensificata e ha acquisito maggiore incisività a seguito delle modifiche delle politiche di vigilanza stessa.

Si deve, inoltre, tener presente che il riferimento al numero totale dei provvedimenti adottati non consente di differenziare le ipotesi, peraltro frequenti, in cui la liquidazione coatta amministrativa faccia seguito alla gestione straordinaria, da quelle in cui non si riscontra detta sequenza temporale.

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

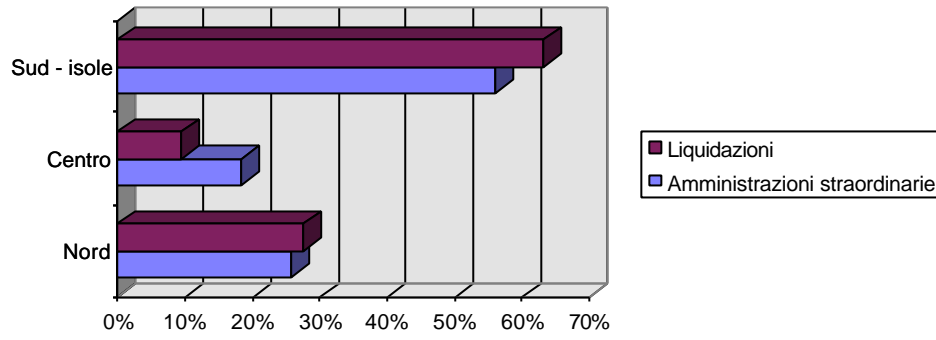


Fonte: Bollettini di Vigilanza Banca d'Italia 1970-1998

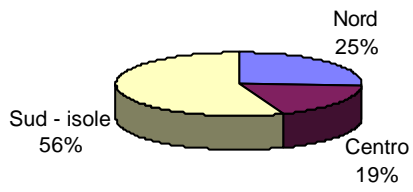
È di immediata percezione come, sempre con riferimento all'arco temporale che va dal 1970 al 1998 (v. tab. 8), l'incidenza del fenomeno abbia interessato soprattutto le banche meridionali, cui sono imputabili il 55,8% delle amministrazioni straordinarie e il 63,2% delle liquidazioni coatte: trova, quindi, conferma la preoccupazione più volte espressa dal Governatore della Banca d'Italia circa la "natura fisiologica" delle crisi delle banche meridionali, contrapposta alla "natura sporadica" di quelle degli istituti centro-settentrionali.

Tab. 8 Procedure di Amministrazione Straordinaria e di Liquidazione Coatta Amministrativa 1970 - 1998 Suddivisione per aree geografiche

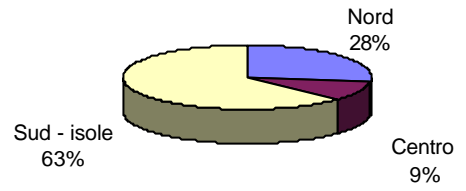
	Nord	Centro	Sud - isole	Totale
Numero Amm. Straordinarie	48	36	106	190
	25,3%	18,9%	55,8%	
Numero Liquidazioni	24	8	55	87
	27,6%	9,2%	63,2%	



Amministrazioni straordinarie



Liquidazioni



Tab. 14 Principali operazioni di Commissariamento avviate dalla Banca d'Italia dal 1980 al 1998

Istituto	Depositi	Commissariamento
Banca Fabbrocini	514 mld	1980
Banco Ambrosiano	3.240 mld	1982
CR Molisana-Monte Orsini	955 mld	1986
Banca Popolare Spoleto	742 mld	1986
CR Calabria e Lucania	4.946 mld	1987
CR Prato	2.057 mld	1988
Banca Popolare Sassari	1.547 mld	1991
Banca Popolare Napoli	924 mld	1994
Sicilcassa	10.699 mld	1996
Credito Commerciale Tirreno	647.000 mld.	1996
Banca di Credito di Trieste	471.000 mld.	1996
BP Andriese	1.019 mld.	1997
Banca Agricola Etnea	1.047 mld.	1997

Dati ANSA 1998.

3. Strumenti “informali” di risoluzione della crisi

3.1. Quadro di riferimento

Abbiamo visto che i provvedimenti adottati dal Ministro del Tesoro, su proposta della Banca d'Italia, sono disposti per *irregolarità* e per *gravi perdite patrimoniali*, quindi non solo in presenza di una fattispecie tipicamente configurata dal legislatore, come lo stato di insolvenza, ma anche per ragioni che consentono una certa latitudine di valutazioni discrezionali. Non sempre, infatti, la gestione della crisi viene condotta attraverso i su menzionati strumenti legali; numerose sono le ipotesi in cui si interviene “informalmente”.

L'adozione di possibili soluzioni esterne alla crisi bancaria deputate dall'azione diretta o indiretta del sistema bancario è volta ad evitare, da un lato, che la situazione di semplice illiquidità della banca si trasformi in insolvenza,⁽⁴⁰⁾ e dall'altro, che si verifichi il fenomeno di corsa agli sportelli (*bank run*) e/o di rischio sistemico (o di contagio).⁽⁴¹⁾

(40) Una banca può essere considerata in crisi ove manifesti condizioni di illiquidità o insolvenza, stante il definire lo stato di tensione finanziaria come una situazione di normale sfasamento tra flussi, senza incidere sulla capacità dell'istituto bancario stesso di onorare gli impegni. Mentre con illiquidità si individua l'impossibilità di far fronte tempestivamente alle ragioni di credito dei depositanti, l'insolvenza designa lo stato di dissesto legato all'incapacità dell'attivo aziendale di coprire il valore delle passività.

La nozione di insolvenza è attualmente disciplinata dall'art. 82 t.u. (che ha sostituito gli artt. 68 e 69 l.b.). Per una efficace sintesi delle posizioni giurisprudenziali e dottrinarie in ordine al suddetto concetto cfr.: BONSIGNORI, *Della liquidazione coatta amministrativa* in Comm. Scialoja - Branca, legge fallimentare, Bologna - Roma, 1974; ZACCARIA, *Commento all'art. 5 l.f.* in, MAFFEI ALBERTI (a cura di), *Commentario breve alla legge fallimentare*, Padova, 1986, pp. 15 ss.; CONDEMI, *Insolvenza e liquidazione coatta*, in Codice commentato della banca, I, a cura di CAPRIGLIONE e MEZZACAPO, Milano, 1980; COSTI, *op. cit.* pp. 568 s.; CALANTI, *La crisi degli enti creditizi nella giurisprudenza: la liquidazione coatta amministrativa*, in *Quaderni di ricerca giuridica*, Banca d'Italia, 1991, pp. 37 ss..

(41) Per *bank run* si intende la corsa agli sportelli da parte dei depositanti conseguente ad asimmetrie informative del mercato che non consentono agli stessi di valutare correttamente il grado di solvibilità di una banca, e li portano a convincimenti errati; da ciò reazioni a catena che investono anche altri intermediari del mercato (effetto contagio).

La crisi dell'impresa bancaria non è riconducibile ad un unico fattore: può promanare da cause *endogene*, ossia di natura gestionale connesse ad errori o comportamenti fraudolenti di vario tipo del management, o da cause *esogene*, ovvero «elementi perturbativi che possono derivare dal mercato», estremamente imprevedibili e difficilmente gestibili. (42)

Nella maggior parte dei casi l'Autorità di Vigilanza assume un atteggiamento flessibile, esercitando quel tanto di *moral suasion* sulla banca in difficoltà affinché vengano adottate - in modo più o meno spontaneo, ma comunque controllato - le misure atte a prevenire, o quanto meno contenere, la crisi. Aspetto di fondamentale importanza, infatti, ai fini del risanamento di un'impresa in crisi è l'abilità nel cogliere tempestivamente i reali caratteri e l'estensione della crisi stessa. L'insieme di regole prudenziali e di monitoraggio previste nel testo unico dovrebbero poter permettere all'Organo di Vigilanza di acquisire con largo anticipo i segnali di crisi che possono investire la gestione aziendale; è dato, tuttavia, rilevare che anche là dove ciò accada, non sempre si informano gli ambienti interessati delle situazioni si anomalia percepite.

La storia dei più eclatanti fallimenti bancari, in Italia e all'estero, palesa come l'Autorità di Vigilanza mostri una certa sensibilità di fronte alla necessità non solo di evitare i piccoli dissesti, ma anche e soprattutto di scongiurare quelli di più grandi proporzioni, anche là dove ricorrano le condizioni tecniche per la revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito.

Si consideri, quale esempio in argomento, la vicenda BNL - Atlanta, vicenda definita da taluna dottrina «sconcertante» (43) dal momento che sono state le autorità americane (FBI e Federal Reserve) ad informare la Banca d'Italia (agosto 1988) delle irregolarità compiute dalla filiale di oltreoceano della Bnl; si trattava sia di lettere di credito, per un importo pari a miliardi di dollari, a favore di società americane ed europee esportatrici in Iraq, sia del finanziamento di 600 milioni di dollari erogato direttamente alla *Central Bank of Iraq* (CBI).⁽⁴⁴⁾ Tesoro e Banca d'Italia dovettero riconoscere l'inadeguatezza dei sistemi di controllo nazionali: l'ispezione di Banca d'Italia 1985/1986 sulla Bnl si era, difatti, conclusa con un giudizio nel complesso favorevole e le irregolarità segnalate dall'ufficio centrale di New York alla sede di Roma non erano servite a sollecitare l'adozione di alcun provvedimento.⁽⁴⁵⁾

Gli strumenti di intervento non ufficiale si possono riassumere come di seguito.

3.2. Risanamento e ricapitalizzazione delle banche in crisi: in particolare la concentrazione in funzione anticrisi

Tra quelle che sono state definite in dottrina soluzioni *esogene* alle crisi bancarie meritano brevi cenni i piani di risanamento e di ricapitalizzazione.

(42) BOCCUZZI, *La crisi dell'impresa bancaria*, cit. pp. 35 ss..

(43) Così DACREMA, *L'evoluzione della banca in Italia*, Milano, 1997, pp. 251 s..

(44) Nel periodo in cui venivano concessi finanziamenti non autorizzati, la struttura interna della banca presentava carenze tali da rendere possibili varie forme di abuso o irregolarità: nessuna ispezione della filiale era stata disposta dall'Ispettorato della direzione centrale di Roma, mentre i controlli effettuati dalle autorità bancarie USA non avevano consentito di evidenziare alcuna significativa anomalia. La filiale operava di fatto in modo autonomo.

La chiave del meccanismo fraudolento consisteva nella utilizzazione, da parte della filiale di Atlanta, della *Morgan Guaranty Trust* di New York quale banca tesoriere presso la quale era intrattenuto un conto, di tesoreria e di *clearing*, attraverso cui transitavano le movimentazioni di denaro, in entrata e in uscita, effettuate dalla filiale di Atlanta. In tale conto affluivano tutte le operazioni di provvista del mercato mondiale che servivano per far fronte agli impegni di erogazione sempre più massicci assunti essenzialmente verso le banche irachene (*Rafidain* e *Central Bank of Iraq*). I funzionari di Atlanta avevano costruito un'attività di occultamento della frode, attraverso tecniche consistenti essenzialmente nell'inserimento - tra gli effettivi fornitori della provvista da un lato e i beneficiari dei crediti erogati, dall'altro - di un «*corto circuito*» costituito da conti di comodo o di appoggio (c.d. *bogus account*) su cui manipolare i saldi, facendo figurare le operazioni creditizie della filiale come mere operazioni di transito o di *clearing* relative ai titolari dei conti di appoggio. Questi ultimi risultavano intestati oltre che alla società *Entrade*, proprio alle banche irachene *Rafidain* e *Central Bank of Iraq*, circostanza, quest'ultima che non poteva non attirare l'attenzione di chi ne prendesse di fatto visione.

La stipula degli accordi con l'Iraq è stata seguita dalla Direzione centrale di Roma con un atteggiamento ambiguo e contraddittorio: da un lato, inviava numerosi telex di rimprovero per le manchevolezze nelle procedure seguite e, dall'altro, incoraggiava il finanziamento di esportazioni in Iraq con il supporto di ditte italiane (es. Società Danieli di Udine). Cfr. gli atti della «*Commissione Parlamentare di inchiesta sul caso della filiale di Atlanta della Bnl e delle sue connessioni*», Camera dei Deputati, X Legislatura, doc. XXII - bis, n. 3.

(45) Fatto è, comunque, che già il 20 febbraio 1988, il periodico *Middle East Economic Digest* (MEED) riportando un elenco di banche, operanti negli USA, che avevano partecipato al finanziamento delle esportazioni agricole in Iraq, poneva in cima all'elenco BNL - Atlanta. Rilevava l'articolo che le condizioni praticate per tali operazioni erano «troppo generose» rispetto al LIBOR (tasso interbancario di Londra) e che nei circoli bancari statunitensi veniva riconosciuto che la BNL, in particolare, non sarebbe mai stata in grado di fronteggiare gli elevatissimi rischi connessi a tali operazioni. Nonostante ciò nessun allarme si manifestò presso la direzione centrale.

Durante la manifestazione di una crisi, oltre ad uno squilibrio finanziario e/o economico, si presenta in genere anche una certa tensione e pressione sugli organismi di vertice, c.d. *crisis management team*. Con i piani di risanamento si mira, appunto, ad ottenere un riequilibrio prevalentemente operativo della banca mediante riassetto proprietario e rinnovamento del vertice aziendale. ⁽⁴⁶⁾ Dal momento che il complessivo successo economico di un'azienda dipende dalla «coerenza della formula imprenditoriale» adottata, la riorganizzazione dovrà disegnare gli interventi nelle varie aree aziendali tenendo conto delle scelte gestionali già adottate e della coerenza interna delle misure intraprese.⁽⁴⁷⁾

Non è, poi, insolito che sia la stessa Autorità monetaria a procedere ad una riorganizzazione verticistica dell'azienda bancaria in crisi, mediante la nomina di commissari di fatto (c.d. *precommissariamento*),⁽⁴⁸⁾ seguendo una logica di tipo assistenziale, legata, cioè, alle problematiche del «*too big to fail*».⁽⁴⁹⁾

Non sempre le scelte di risanamento sono sufficienti a ripianare la crisi, sovente si rende necessario il ricorso a procedure di “salvataggio” e ricapitalizzazione finanziaria dell'impresa in difficoltà: là dove per ricapitalizzazione si intende l'iniezione di risorse finanziarie attraverso la raccolta di fondi a titolo di capitale.

Un tale processo di rivitalizzazione assume dei connotati peculiari a ragione del differente ruolo che il capitale di rischio svolge in una impresa bancaria (rispetto all'impresa industriale). Il capitale bancario, infatti, assolve primariamente alla funzione di “cuscinetto”, ossia protezione dei depositanti - creditori, e solo in un secondo momento a quella di provvista di fondi per finanziare l'attività.⁽⁵⁰⁾ L'Organo di Vigilanza esige, pertanto, un particolare livello di capitalizzazione in relazione ad una serie di parametri legati alla quantità e al tipo degli impieghi, all'area di operatività, alle operazioni poste in essere; e non appena «*i fondi propri di un ente scendono al di sotto dell'ammontare dei fondi prescritti ... [l'autorità di Vigilanza dovrà assicurare] che l'ente in questione prenda adeguati provvedimenti per rettificare quanto prima la situazione*».⁽⁵¹⁾

L'esigenza di ricapitalizzazione si pone come condizione di sopravvivenza della banca, sia nel caso in cui debba essere superata una fase di gravi perdite su crediti, sia quando si voglia espandere l'attività (che già gode di buona salute). Nell'ipotesi in cui le perdite incidano sulla liquidità (necessaria per rimborsare i depositanti e per “vendere denaro”), la banca, cui venga a mancare l'autofinanziamento - ossia la prima forma di approvvigionamento a titolo di capitale proprio -, dovrà ricorrere ad apporti esterni di fondi, apporti, in genere, di natura “ibrida”.

Il c.d. capitale ibrido (*debt capital*) può consistere in prestiti subordinati - ovvero finanziamenti, rappresentati o no da titoli, assistiti da clausole di postergazione -, in obbligazioni convertibili e in obbligazioni con *warrant* azionario.⁽⁵²⁾

In taluni casi, sempre nell'ambito di una situazione di crisi, si preferisce optare più che per una immissione di capitali, per il «*trasferimento*» dell'impresa, o anche della sola azienda, in altra impresa sana attraverso

(46) ALEMANNI, *Le soluzioni endogene alle crisi bancarie*, in AA.VV., *Le crisi bancarie*, cit. pp. 171 ss..

(47) Il primo obiettivo del processo di risanamento è il capovolgimento dell'andamento reddituale della banca in crisi: per ottenere detto risultato il nuovo management dovrà verificare, da un lato, le potenzialità di miglioramento economico esistenti e stimare le prospettive reddituali dell'impresa, e, dall'altro, mobilitare la struttura organizzativa verso lo sfruttamento di tali potenzialità. Il «*cammino del risanamento*» si snoda attraverso una serie di interventi di breve termine ed altri che hanno, al contrario, un impatto temporale più distante. Cfr. ALEMANNI, *Le soluzioni endogene alle crisi bancarie*, cit. pp. 173 s.; CODA, *Crisi e risanamento aziendale*, in *Sviluppo e organizzazione*, 1983, n. 82, pp. 29 ss.; Id. *La valutazione della formula imprenditoriale*, in *Sviluppo e organizzazione*, 1984, n. 82, pp. 7ss..

(48) Si tratta di un intervento informale delle autorità di Vigilanza, le quali ai primi segnali di crisi, di concerto con l'istituto interessato, e senza ricorrere allo strumento formale dell'amministrazione straordinaria, adottano provvedimenti di sostituzione del management, sul presupposto che il nuovo assetto gestionale ricrei le condizioni di equilibrio. Una gestione *precommissariale* della crisi si può rinvenire sia nella vicenda del Banco di Napoli, sia in quella del Banco di Sicilia.

(49) L'intervento delle autorità pubbliche viene motivato su considerazioni legate a politica di difesa e preservamento dell'occupazione. Amplius, SIRONI, *Crisi bancarie e variabile dimensionale: ricerca di una relazione*, in AA.VV., *Le crisi bancarie*, cit. pp. 213 ss..

(50) Il capitale bancario, si è osservato in dottrina, assolve ad altre funzioni, oltre quelle indicate nel testo, ossia presidio della stabilità del sistema in caso di prolungate manovre restrittive di politica monetaria; rafforzamento della fiducia del mercato nella capacità di una banca di onorare i propri obblighi; fonte di approvvigionamento delle risorse finanziarie ed elemento che permette l'espansione della capacità di credito della banca. Cfr. ALEMANNI, *op. cit.*, p. 178, con ampi richiami dottrinari.

(51) Direttiva CE n. 93/6, art. 4, comma 3, relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi.

(52) L'esistenza della clausola di postergazione nei c.d. *subordinated loans* implica che nel caso di liquidazione volontaria, di fallimento o di altra procedura concorsuale riguardante il sovvenzionato, il credito del sottoscrittore assuma nei confronti dei crediti di tutti o solo di alcuni con - creditori «*un rango o grado posteriore rispetto a quello ad esso attribuito dalla legge*». Ciò implica, in altre parole, che in fase di rimborso tali crediti vengano rimborsati solo dopo tutti gli altri crediti ordinari. Si veda, PORTALE, *La ricapitalizzazione: problemi ed ipotesi*, AA.VV., *Ricapitalizzazione delle banche e nuovi strumenti di ricorso al mercato*, a cura di Portale, Milano, 1983, pp. 16 ss..

lo strumento della concentrazione.⁽⁵³⁾ L'intervento, alla cui base è dato in genere riscontrare attività di *moral suasion* da parte delle autorità monetarie, assume, per lo più, la forma di *fusione per incorporazione*, ed è effettuato da istituti creditizi, dotati di forti capacità patrimoniali ed organizzative, che procedono, spesso in consorzio, alla ricapitalizzazione finanziaria della banca tecnicamente insolvente.⁽⁵⁴⁾

Il fondamento normativo è da rinvenire nell'art. 57 t.u., cui si è attribuita «portata unificante» della disciplina delle fusioni e scissioni, negli artt. 31 (“Trasformazioni e fusioni” di banche popolari) e 36 (“Fusioni” di banche di credito cooperativo) t.u. e nella disciplina del gruppo creditizio. Interessa sottolineare che, rispetto al sistema previgente, si è verificata una palese inversione di tendenza: gli enti creditizi pubblici possono progettare ed essere autorizzati a realizzare operazioni di «trasformazione ovvero fusione con altri enti creditizi di qualsiasi natura, da cui, anche a seguito di successive trasformazioni, conferimenti o fusioni, risultino comunque s.p.a. operanti nel settore del credito».⁽⁵⁵⁾

Il legislatore, quindi, dopo aver identificato i tipi sociali compatibili con l'attività bancaria ed aver indicato la sua preferenza nei confronti delle s.p.a., ha voluto demandare all'autonomia degli operatori di mercato le determinazioni afferenti sia l'iniziativa, sia la regolamentazione dell'operazione, fatto salvo il vincolo settoriale dell'autorizzazione di Banca d'Italia. Metro di valutazione è la compatibilità della fusione con i criteri di «sana e prudente gestione»; il controllo, non certo di merito, sarà orientato verso la complessiva organizzazione della società incorporante, o risultante dalla fusione.⁽⁵⁶⁾ In tal senso si conferma la funzione anticrisi della fusione per incorporazione; per cui anche quando l'apporto risulti essere negativo non potrà negarsi l'autorizzazione alla fusione se la valutazione del complesso organizzativo risultante sia idoneo a perseguire una «sana e prudente gestione».

Infine, la possibilità di applicare alla predetta fattispecie l'art. 2501, comma 2, cod. civ. (in base al quale possono partecipare alla fusione anche società in liquidazione, purché non sia ancora iniziata la distribuzione dell'attivo) non fa che confermare, anche alla luce del testo unico, l'osservazione per cui nella soluzione della crisi si afferma sempre più l'interesse «pubblico alla permanenza dell'impresa e quindi alla conservazione dei mezzi organizzativi dell'impresa».⁽⁵⁷⁾ E tale è anche il giudizio di Banca d'Italia la quale ha rilevato (a mezzo di un suo autorevole esponente) che il sistema di soluzione delle crisi in Italia attraverso l'incorporazione in un'altra banca permette alla «organizzazione dell'impresa di non dissolversi, ma di sopravvivere in quella della banca subentrante».⁽⁵⁸⁾

(53) *Amplius* sulla concentrazione cfr.: PORZIO e GIORGINO, *Le concentrazioni bancarie in Italia: alcuni fattori interpretativi*, in *Bancaria*, 1997, n. 12, 32; DESARIO, *Le concentrazioni del sistema bancario*, in *Bollettino economico*, Banca d'Italia n. 25, ottobre 1995, pp. 119* ss.; AA.VV., *Le concentrazioni bancarie*, a cura di RUOZI, Milano, 1992; RUSSO, *La prevenzione della crisi bancaria mediante il fenomeno della concentrazione degli enti creditizi a natura cooperativa*, in AA.VV. *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, cit. pp. 233 ss.; PREDA, *Coefficienti patrimoniali e ricapitalizzazione delle banche*, Milano, 1990, pp. 70 ss.; CESARINI, *Aspetti funzionali e di mercato degli strumenti di ricapitalizzazione delle banche*, in AA.VV., *Ricapitalizzazione delle banche e nuovi strumenti di ricorso al mercato*, cit., pp. 63 ss..

(54) SANDULLI, *La ricapitalizzazione degli enti creditizi*, in AA.VV. *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, cit. pp. 91 ss.. In genere, per motivi economici e fiscali, si opta per la forma della fusione per incorporazione; in particolare, per quanto riguarda gli aspetti fiscali, l'imposta di registro da versare viene calcolata sul patrimonio netto dell'azienda incorporata in caso di fusione per incorporazione, mentre viene calcolata su quello dell'azienda risultante dall'operazione nell'ipotesi di fusione propriamente detta.

(55) Nel sistema previgente si differenziava tra fusioni omogenee tra enti creditizi pubblici, per procedere alle quali, non essendo applicabile la normativa comune era necessario il previo intervento specifico del legislatore e fusioni eterogenee, previste solo nella forma dell'incorporazione di «altre aziende di credito con il preventivo nulla osta», dell'Autorità di Vigilanza. Principio di fondo, esteso anche alle casse di risparmio ed agli enti pubblici esercenti il credito a medio e lungo termine, era la sopravvivenza dell'ente pubblico (data l'inammissibilità dell'incorporazione di un istituto pubblico da parte di un operatore privato). Oggi, al contrario, si prevede che da una fusione cui partecipino soltanto enti pubblici (ovvero enti pubblici e società) può scaturire soltanto una società per azioni. Cfr. SANTAGATA, *La nuova disciplina delle fusioni nel diritto bancario*, in *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, cit., pp. 74 ss.; Id. *La nuova disciplina della fusione tra banche in funzione anti crisi*, in AA.VV. *La nuova disciplina dell'impresa bancari*, Vol. III, *La gestione delle crisi bancarie*, cit. pp. 131 ss..

(56) Non sembra si possa concordare con chi (OPPO, *Commento sub art. 57*, in *Commentario al t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia*, pp. 126 ss.) ritiene che il controllo debba interessare atomisticamente il singolo soggetto vigilato al momento della programmazione della fusione; se così fosse si finirebbe con il «doppiare inutilmente l'intervento autorizzativo iniziale» (così, NIGRO, *il d.p.r. 350 del 1985 e la legge bancaria: l'«autorizzazione» all'esercizio dell'attività creditizia*, in *Dir. banca mercati finanz.*, 1989 I, 34; in tal senso si veda anche SANTAGATA, *La nuova disciplina della fusione tra banche in funzione anti crisi*, cit., pp. 129 s.).

(57) SANTINI, *Soluzioni giuridiche allo stato di crisi dell'impresa nei sistemi di economia di mercato*, in *Giur. it.*, 1981, IV, 161.

(58) DINI, *Il trattamento delle crisi bancarie in Italia*, in *Bollettino economico*, Banca d'Italia, n. 1, 1983, pp. 74 ss..

3.2.1. *Segue: la fusione della Banca Popolare di Sassari nella Banca di Sassari S.p.A.*

Con istanza motivata il collegio sindacale della Banca Popolare di Sassari richiede lo scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo: la procedura di amministrazione straordinaria viene disposta con decreto del **4 ottobre 1991** per gravi irregolarità e gravi perdite patrimoniali.

Il progetto di ristrutturazione si articola in due fasi: nella prima viene costituita la Banca di Sassari S.p.A., mediante il conferimento di 170 miliardi di lire da parte del Banco di Sardegna e di due piccole aziende bancarie; nella seconda fase la Banca di Sassari S.p.A. incorpora la Banca Popolare di Sassari, deliberando un contestuale aumento di capitale. Il Banco di Sardegna diviene titolare del 52,46% del capitale sociale della Banca di Sassari S.p.A..

Di particolare interesse la fusione per incorporazione della Banca Popolare Cooperativa di Sassari S.c.r.l. (di seguito anche "BPS") nella Banca di Sassari S.p.A. (di seguito anche "BS").⁽⁵⁹⁾

L'azione di risanamento della banca popolare, posta in amministrazione straordinaria (decreto del 4.10.1991) per gravi irregolarità e gravi perdite patrimoniali, viene condotta dai commissari in accordo con il Banco di Sardegna, che si impegna a versare i capitali necessari alla ricapitalizzazione, previa acquisizione del controllo sull'attività della BPS.

Il progetto di ristrutturazione, elaborato in ottemperanza della L. 30 luglio 1990, n. 218 e del D.Lgs. 14 dicembre 1992, n. 481, si articola in due fasi distinte.

Nella prima fase si procede alla costituzione di una società per azioni, la Banca di Sassari S.p.A., mediante l'apporto di 170 miliardi da parte del Banco di Sardegna e il conferimento delle rispettive attività da parte delle Casse Comunali di Credito Agrario di Pimentel e Samatzai (prov. di Cagliari), previo scorporo delle Casse stesse.

Nella seconda fase, la Banca di Sassari S.p.A. incorpora la Banca Popolare di Sassari S.c.r.l., in amministrazione straordinaria, deliberando un contestuale aumento di capitale per cinquanta miliardi e trentasette milioni di lire, con diritto di opzione offerto a tutti gli azionisti dell'ente creditizio stesso. Al termine di questa fase il Banco di Sardegna S.p.A., per effetto del rapporto di cambio stabilito in n. 13 nuove azioni ordinarie del valore nominale di duemila lire ciascuna della Banca di Sassari S.p.A. contro n. 10 azioni ordinarie in circolazione di pari valore nominale della Banca Popolare di Sassari S.c.r.l., deterrà il 52,46% della Banca di Sassari S.p.A..

Il progetto di fusione viene approvato in assemblea straordinaria, in seconda convocazione,⁽⁶⁰⁾ ex art. 2502 c.c., con la presenza di 5.336 soci su 21.838 (e quindi oltre un quindicesimo); la delibera viene adottata con l'indicata maggioranza in applicazione dell'art. 41, 2° comma, del D.Lgs. n. 481/92, concernente l'attuazione di norme Cee in materia di credito.⁽⁶¹⁾

L'istanza di omologazione, rigettata dal Tribunale di Sassari, sul presupposto che il progetto di fusione era stato approvato da un'assemblea non regolarmente costituita ai sensi dell'art. 22 c.p.v. dello Statuto della Banca (non modificato dal D.Lgs. n. 481/92),⁽⁶²⁾ viene accolta dalla Corte d'Appello di Cagliari. L'art. 41 del

⁽⁵⁹⁾ SALIS, *La fusione della Banca Popolare Cooperativa di Sassari*, in *Riv. giur. sarda*, 1993, pp. 28 ss., il quale, per le modalità con cui la fusione è stata attuata, ritiene trattarsi di "caso anomalo e privo di copertura legislativa".

⁽⁶⁰⁾ La prima convocazione dell'assemblea straordinaria per la data 27/28 marzo 1993, concernente la "approvazione, ai sensi dell'art. 2502 c.c. del progetto di fusione per incorporazione della BPS in amministrazione straordinaria nella Banca di Sassari S.p.A.", viene annullata in considerazione del fatto che per detta data la BS non poteva considerarsi legalmente esistente, a seguito della mancanza di alcuni adempimenti previsti da legge. L'avviso della nuova data di convocazione dell'assemblea (24/25 aprile 1993) viene fatto precedere da un lettera circolare, in cui si precisa che «*la fusione rappresenta un mezzo tecnico per consentire la ricapitalizzazione della Banca, e non uno strumento ... per diluire la sua individualità in una struttura più grande e complessa*». Nella lettera non si fa riferimento alcuno ai dati del bilancio o del conto economico, ma si espongono genericamente le ragioni per cui si consiglia l'approvazione del progetto di fusione, posto che, comunque, «*termini dell'operazione erano stati ampiamente divulgati dalla stampa ed analiticamente esposti nella documentazione depositata presso la sede della Banca a disposizione dei soci*». In mancanza di detta approvazione - si precisa - la soluzione alternativa sarebbe quella della messa in liquidazione della BPS.

⁽⁶¹⁾ Ai sensi di detta norma: «*le banche popolari possono essere autorizzate dalla Banca d'Italia, nell'interesse dei creditori, ovvero per esigenze di rafforzamento patrimoniale, ovvero a fini di razionalizzazione del sistema, a deliberare trasformazioni in società per azioni ovvero fusioni da cui risultino società per azioni; le relative deliberazioni assembleari devono essere assunte con le maggioranze previste dai relativi statuti per le modificazioni statutarie...*».

⁽⁶²⁾ Il su menzionato art. 22, difatti, dopo aver disposto che l'assemblea straordinaria, in seconda convocazione è regolarmente costituita se sono presenti o rappresentati almeno un quindicesimo dei soci, stabilisce che per le deliberazioni riguardanti «*cambiamento*

suddetto decreto, si legge nella sentenza di merito, atteggiandosi quale norma di “agevolazione” delle trasformazioni e delle fusioni dalle quali risulti una società per azioni, equipara tali operazioni a quelle modificative dell’atto costitutivo (tra cui rientrano anche le fusioni) per le quali non si richiedono *quorum* rafforzati. Trattandosi, poi, di norma di ordine pubblico è inderogabile.⁽⁶³⁾

Per altro verso, non si può tralasciare di osservare - come si è rilevato in dottrina - che l’intervento del Banco di Sardegna nell’operazione di salvataggio della BPS non sembra avere quel carattere o quelle finalità pubbliche che giustificano l’applicazione dell’art. 41: l’esborso di capitali è subordinato alla duplice condizione che la Banca popolare abbandoni la prosecuzione della sua attività mutualistica e che la gestione della stessa si svolga sotto il controllo del Banco di Sardegna. L’assemblea dei soci non è stata convocata per deliberare su una fusione fine a se stessa, bensì su un procedimento che si configura quale *«mezzo tecnico»* per ricapitalizzare il banco.⁽⁶⁴⁾

L’operazione di concentrazione, per la sua rilevanza dimensionale, è stata, inoltre, oggetto di un’istruttoria formale della Banca d’Italia, *ex art. 16, comma 4, della L. 10 ottobre 1990, n. 287:* ⁽⁶⁵⁾ la concentrazione, quantunque potrebbe avere per effetto la creazione di una posizione dominante, non è stata ritenuta dall’Autorità tale da eliminare o ridurre la concorrenza in modo sostanziale o durevole. Nella decisione della Banca d’Italia ha influito anche, e soprattutto, la circostanza che si trattasse di un’operazione di *«risanamento di un’impresa in crisi»*.⁽⁶⁶⁾

dell’oggetto sociale, trasformazione della società...», sia presente, tanto in prima che in seconda convocazione, almeno due terzi degli aventi diritto al voto.

⁽⁶³⁾ Si veda PORTALE, *Trasformazioni e fusioni ex art. 41, comma 2, d. lgs. n. 481/1992: il problema dei quorum assembleari*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1993, II, 407.

⁽⁶⁴⁾ Ed ancora, far valere detta normativa anche nell’ipotesi di fusione tra una banca esistente ed una da costituire solo per tale finalità appare alquanto dubbio. In particolare si veda SALIS, *La fusione della Banca Popolare Cooperativa di Sassari*, in *Riv. giur. sarda*, 1993, pp. 28 ss.

⁽⁶⁵⁾ Provvedimento di Banca d’Italia del 19 gennaio 1993, in *Boll.* 1993, n. 2, p. 82.

⁽⁶⁶⁾ Provvedimento di Banca d’Italia, n. 1 del 5 aprile 1993, in *Boll.* 1993, n. 7, p. 44.

La Banca d’Italia, a chiusura dell’istruttoria formale avviata per la rilevanza dimensionale dell’operazione in commento, ha autorizzato la concentrazione subordinatamente all’osservanza di quattro condizioni “finalizzate a non creare ostacoli all’insediamento di nuovi enti creditizi concorrenti” qui di seguito elencate.

1. Divieto per un periodo di oltre due anni di apertura di nuovo sportelli nelle provincie di Oristano e di Nuoro e divieto di apertura di nuovo sportelli nelle provincie di Cagliari e Sassari sulle piazze dove sono esclusivamente presenti le due aziende interessate all’operazione.
2. Chiusura delle rappresentanze di una delle due banche interessate all’operazione in sei comuni.
3. Garanzia di un adeguato grado di autonomia alla BPS in materia di tassi e condizioni applicate alla clientela.
4. Limitazione, per la durata di un triennio, della rappresentanza del consiglio della società acquisita a due componenti del consiglio della controllante, che non possono in ogni caso ricoprire la carica di presidente, vicepresidente o amministratore delegato.

In ogni caso - specifica Banca d’Italia, rimane il fatto che, per effetto della concentrazione, l’impresa acquirente verrà a detenere una quota sul mercato regionale degli impieghi pari al 52,2 per cento e quote oscillanti tra il 50,7 e l’83,8 per cento sul mercato provinciale dei depositi, con un significativo consolidamento della sua posizione di *market leader* nel mercato del credito ordinario ed una potenziale influenza, per l’articolazione delle partecipazioni del nuovo gruppo creditizio, sul mercato a lungo termine.

Al contrario, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Provvedimento n. 1051 del 31 marzo 1993, in *Boll.* 1993, n. 6, p. 108), in considerazione (i) della notevole frammentarietà della domanda; (ii) dell’elevata concentrazione dell’offerta; (iii) e dell’esistenza di barriere economiche all’entrata, ritiene la concentrazione in grado di ridurre in modo durevole e sostanziale la concorrenza sui mercati interessati.

Tab. 15 Cronologia delle principali fusioni del dopoguerra

<p>1956 - La Cassa di Risparmio di Latina (ex Littoria) si fonde nella Cassa di Risparmio di Roma.</p> <p>1965 - Fusione tra il Monte di Bologna e il Monte di Credito su Pegno di Ravenna nella Banca del Monte Bologna e Ravenna.</p> <p>1979 - La Cassa di Istria si fonde nella Cassa di Trieste.</p> <p>1985 - Monte di credito su pegno di Bergamo si fonde nella Banca del Monte di Pavia.</p> <p>1987 - Casse di Piacenza e Vigevano di fondono nella Cassa di Risparmio di Piacenza e Vigevano. - Fusione tra la Banche del Monte di Milano e di Pavia-Bergamo nella Banca del Monte di Lombardia.</p> <p>1988 - Fusione tra le Casse di Risparmio di Narni e Terni.</p> <p>1989 - Cassa di Risparmio di Ancona si fonde nella Cassa di Risparmio di Verona, Vicenza e Belluno.</p> <p>1991 - Nasce la banca di Roma (dalla fusione tra Banco di S.Spirito, Banco di Roma e Cassa di Risparmio di Roma).</p> <p>1993 - Casse di Risparmio di Parma e Piacenza si concentrano.</p> <p>1994 - Nasce la Banca delle Marche (Pesaro e Carima e Jesi). - Casse di Biella e Vercelli si concentrano in Biverbanca.</p> <p>1996 - Nasce la Banca di Romagna (Faenza e Lugo). - Carimonte si fonde nel Rolo Holding (che ha preso il nome di Rolo Banca 1473).</p> <p>1997/1998 - Nasce Banca Intesa (dalla fusione tra Ambroveneto e Cariplo).</p> <p>1998 - Fusione Credit – Unicredito (di cui sono azioniste le fondazioni Cariverona Banca, Banca Crt e Cassamerche)</p> <p>1999 - Fusione San Paolo - Imi.</p>

Fonte: dati Ansa

5. Considerazioni conclusive

Sulla base dello studio sino ad ora condotto è possibile trarre alcune riflessioni di sintesi.

La disciplina delle crisi bancarie prevista nel testo unico si è rivelata fallace sotto diversi aspetti. Lo si è visto, "l'eccezionalità" che legittima il ricorso alla liquidazione coatta amministrativa si verifica, nell'esperienza concreta, solo in rare occasioni, mentre sovente si preferisce far precedere l'attivazione di tale strumento dal commissariamento formale o informale della banca in difficoltà; non si configurano, se non raramente, situazioni tali da disporre la sospensione dei pagamenti; e la cessione delle attività e passività sembra porsi come conseguenza necessitata del provvedimento liquidatorio.

Diversi, quindi, gli elementi di criticità dell'attuale testo unico bancario da ricondurre principalmente al fatto che la disciplina speciale delle crisi è stata redatta solo da tecnici, operatori o accademici, e non è stata preceduta da una discussione in sede politica: la scelta che si impone come primaria dovrebbe essere quella di mercato in luogo di una scelta di amministrazione.

Preso atto, quindi, delle inefficienze del sistema è utile interrogarsi sulle cause di fragilità del sistema stesso in prospettiva di riforma.

L'analisi della casistica, degli esempi vissuti nella prassi, evidenzia che le crisi bancarie continuano ad essere gestite nell'ambito di un sistema di tipo tutorio - paternalista, un sistema, come autorevole dottrina ha sottolineato, "amministrativo".

Abbiamo visto come si è venuto evolvendo il modello di banca, da ente che "sta in piedi per una sorta di miracolo" ad "impresa" meno speciale, che gode di minori protezioni e che opera nel mercato come altre imprese di servizi. Ne consegue anche una diversa visione delle crisi bancarie volta non più ad intendere se sia necessario far fallire o meno la banca, quanto piuttosto ad individuare i difficili equilibri tra stabilità e concorrenza, vigilanza e trasparenza.

È in questi rapporti, nella dialettica tra i soggetti che esprimono interessi ed esigenze distinte e confliggenti, che la questione si atteggia essenzialmente in termini istituzionali e giuridici.

Una lettura della stessa il più possibile coerente con la disciplina di mercato porta ad affermare la necessità del dissolversi della convinzione che esista un'assicurazione implicita e illimitata delle banche contro il fallimento e che sempre e comunque scattano i meccanismi automatici di finanziamento pubblico del salvataggio (quale il noto decreto Sindona, o altri meccanismi analoghi).

Affermare che il salvataggio delle banche non deve essere affatto garantito non vuol dire evitare ad ogni costo il fallimento, bensì eliminare gli effetti distorsivi che un salvataggio informale porta alla concorrenza tra gli intermediari finanziari. D'altro canto, una politica che si impegni a minimizzare gli interventi di salvataggio è per il vero poco credibile, e quindi poco "disciplinante". Pertanto se gli interventi straordinari vi devono essere, allora è necessario che vengano ufficialmente ammessi, che vengano fortemente regolati, formalizzati e resi trasparenti, anche quando si tratta di interventi eccezionali interamente a carico del bilancio pubblico.

È essenziale dunque individuare un disegno trasparente e puntuale delle procedure di gestione delle crisi bancarie non solo nell'eventuale stadio terminale, ma sin da quando si manifestano i primi segnali di crisi (ad esempio sin da quando gli indicatori della vigilanza mostrano l'aumento della rischiosità): è necessario cambiare le regole e farle là dove non vi sono.

Si tratta di formalizzare gli interventi, di formalizzare e ripartire i poteri tra le Autorità secondo bilanciamenti e criteri funzionali, di delineare, e al contempo, rafforzare le competenze, al fine precipuo di responsabilizzare i soggetti in vario modo coinvolti nella gestione della crisi. I fondamentali dettami della sensibilità democratica impongono l'abbandono della c.d. «*constructive ambiguity*», ossia della discrezionalità, della ambiguità di responsabilità e procedure che talvolta ha caratterizzato il panorama bancario, sia italiano che comunitario.

Una tale codificazione deve essere portata avanti in armonia con gli altri Paesi dell'Unione europea e sotto la supervisione di un organo comunitario. L'Autorità di coordinamento, cui dovrebbe competere la responsabilità della risoluzione della crisi, dovrebbe essere organo ben distinto dalla banca centrale e dall'ente che vigila sul sistema bancario: paesi sono, altrimenti, le implicazioni in termini di conflitti di interesse e di indipendenza per la politica monetaria. Del pari, l'Autorità di vigilanza dovrebbe avere un vertice fortemente responsabile proprio come vigilanza e non per l'intero sistema bancario nella sua allocazione.

Per la verità, al momento l'unico principio armonizzatore a livello comunitario, ossia la disciplina dettata in materia di concorrenza, non sembra essere né sufficiente né prioritaria (a titolo esemplificativo si considerino le vicende del Banco di Napoli e del Credit Lyonnais), mentre non si discute del diverso coinvolgimento delle banche centrali nazionali nella regolamentazione delle crisi.

Sono le istanze dello Stato di diritto, la sensibilità democratica, prima, e, la maggiore efficienza economica, poi, che ci inducono a tali riflessioni sulle prospettive di riforma del sistema.

6. Bibliografia

- AA.VV. *Disciplina delle banche e degli intermediari finanziari. Commento al D. legisl. n. 385 del 1993, testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di CAPRIGLIONE, Padova, 1995.
- AA.VV., *Le concentrazioni bancarie*, a cura di RUOZI, Milano, 1992.
- AGLIETTA - MOUTOT, *Le risque de système et sa prévention*, in *Chaiers économiques et monétaires*, 1993, n. 41, 21.
- ALEMANNI, *Le soluzioni endogene alle crisi bancarie*, in AA.VV., *Le crisi bancarie*, a cura di RUOZI, Milano, 1995.
- AMOROSINO, *La funzione amministrativa di vigilanza sulle banche nel nuovo t.u. delle leggi in materia creditizia*, in AA.VV. *Le banche. Regole e mercato*, Milano, 1995.
- ARMENIO - BELLI - BERTELLI - BROZZETTI, *Un ventennio di crisi bancarie in Italia (1963 - 1985)*, in *Banche in crisi 1960 - 1985*, Roma 1987.
- BANCA D'ITALIA, *Gestione delle crisi: il caso Ambrosiano*, in *Bollettino economico*, n. 3, 1984.
- BASSOLI, *Crisi bancarie e ruolo del sistema europeo di banche centrali*, in *Il risparmio*, 1997, III, 639.
- BAVETTA, *La liquidazione delle banche nel nuovo testo unico*, in *Dir. fall.*, 1994, I, 217.
- BELVISO, *La liquidazione coatta amministrativa e il caso Banco Napoli*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1998, I, 1.
- BELVISO, *Tipologia e normativa della liquidazione coatta amministrativa*, Napoli, 1973.
- BERRIONE, *sub. art. 63 l.b., Codice commentato della banca*, a cura di CAPRIGLIONE e MEZZACAPO, Milano, 1980.
- BERTINI, *Gestione dell'azienda nel fallimento, nell'amministrazione straordinaria e nella liquidazione coatta amministrativa: profili economici*, in *Riv. dottori commercialisti*, 1942, 1.
- BOCCUZZI, *Il sistema di garanzia dei depositi*, in *La nuova legge bancaria. Commentario*, a cura di FERRO LUZZI e CASTALDI, Tomo II, Milano 1996
- BOCCUZZI, *L'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa: i presupposti oggettivi per l'attivazione delle procedure*, in AA.VV. *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, cit. Vol. III, *La gestione delle crisi bancarie*, a cura di MORERA e NUZZO, Milano, 1996.
- BOCCUZZI, *La crisi dell'impresa bancaria*, Milano, 1998.
- BONSIGNORI, *Della liquidazione coatta amministrativa* in Comm. SCIALOJA - BRANCA, *legge fallimentare*, Bologna - Roma, 1974.
- BRINDELLI e GALEOTTI, *Crisi bancarie e interventi di sostegno finanziario. Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi*, in *Banche e banchieri*, n. 3, 1996, 261.
- BURANI, *Orientamento comunitario sui mezzi di prevenzione delle crisi bancarie*, in AA.VV. *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, a cura di RESTUCCIA, Napoli, 1996.
- BUTERA, *problematiche degli enti creditizi in crisi*, in AA.VV., *Mercati e intermediari in trasformazione*, a cura di CAPRIGLIONE, Roma, 1994.
- BUXTON, *Il caso Ambrosiano: la rapida azione della banca centrale*, in *Financial Times*, del 17 novembre 1982.
- CAPOLINO, *L'amministrazione straordinaria e la gestione provvisoria delle banche*, in AA.VV. *Contributo allo studio del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Roma, 1995.
- CAPRIGLIONE *Il recepimento della II direttiva Cee*, Bari, 1993.
- CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova 1995.
- CARLI, *Tipicità dei dissesti bancari*, in AA.VV., *Banche in crisi*, cit..
- CASTALDI, *Il Testo Unico bancario tra innovazione e continuità*, Torino, 1995.
- CASTIELLO, *La partecipazione ai provvedimenti amministrativi di controllo del credito nella prospettiva della L. n. 241 del 7 agosto 1990*, in *Dir. banca e mercati finanz.*, 1992, I, 77.

- CASTIELLO, *La riforma della legge bancaria. Profili pubblicistici*, Torino 1993.
- CATALDO, *La gestione delle crisi bancarie: aspetti teorici e rilievo internazionale*, Roma, 1997.
- CERA, *Insolvenza del Banco Ambrosiano e responsabilità degli organi pubblici di vigilanza*, in *Giur. comm.*, 1986, II, 427.
- CERCONE, *La fase di realizzo dell'attivo*, in *La nuova legge bancaria*, a cura di RISPOLI FARINA, Napoli, 1995.
- CERULLI IRELLI, *Crisi bancarie: i procedimenti amministrativi e i loro effetti*, in *Il sistema creditizio nella prospettiva del Mercato Unico Europeo*, a cura di CIRENEI e DE MARTIN, Milano 1990.
- CESARINI *Crisi e strumenti di intervento finanziario: il credito di ultima istanza*, in *Il sistema creditizio nella prospettiva del Mercato Unico Europeo*, cit..
- CESARINI, *Aspetti funzionali e di mercato degli strumenti di ricapitalizzazione delle banche*, in AA.VV., *Ricapitalizzazione delle banche e nuovi strumenti di ricorso al mercato*, a cura di PORTALE, Milano, 1983.
- CESARINI, *Crisi e strumenti di intervento finanziario: il credito di ultima istanza*, in *Banca, impresa e soc.* 1989, II, 157.
- CESARINI, *Osservazioni in merito allo svolgimento delle crisi bancarie in Italia*, in *Banche e banchieri*, 1986, 165.
- CIAMPI, *Il credito di ultima istanza*, in *Quaderni dell'Associazione studi banca e borsa*, n. XX, 1992.
- CIAMPI, *Il sistema creditizio e il riequilibrio dell'economia*, Conferenza del Governatore della Banca d'Italia al XXV Congresso nazionale del Forex Club Italiano, Torino, 2 ottobre 1982, ciclostilato 10-11.
- CIOCCA, *Ancora sul credito di ultima istanza*, in *Moneta e credito*, 1990, 170.
- CIOCCA, *Banca, finanza. Bilancio di un decennio, questioni aperte*, Torino, 1991.
- CODA, *Crisi e risanamento aziendale*, in *Sviluppo e organizzazione*, 1983, n. 82, 29.
- CODA, *La valutazione della formula imprenditoriale*, in *Sviluppo e organizzazione*, 1984, n. 82, 7.
- COLLI, *Le liquidazioni coatte amministrative con particolare riguardo alla liquidazione delle aziende di credito*, Milano, 1936.
- CONDEMI, *Insolvenza e liquidazione coatta*, in *Codice commentato della banca*, I, cit..
- COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1994.
- CUCURACHI, *I profili organizzativi dei sistemi di vigilanza bancaria*, Milano 1997.
- DACREMA, *L'evoluzione della banca in Italia*, Milano, 1997.
- DACREMA, dattiloscritto, *Alcuni profili teorici e pratici del bad banking*.
- DE VECCHIS, *Aspetti legali delle crisi bancarie in Italia*, in *Quaderni di ricerca giuridica di Banca d'Italia*, n. 17, 1988
- DESARIO, *Il testo unico in materia bancaria e creditizia*, Milano, 1995.
- DESARIO, *L'attività di vigilanza: le crisi bancarie*, in AA.VV. *Le banche in crisi*, cit..
- DESARIO, *Le concentrazioni del sistema bancario*, in *Bollettino economico*, Banca d'Italia n. 25, ottobre 1995, 119.
- DESIDERIO *Commento sub artt. 80 e ss.*, in *Disciplina delle banche e degli intermediari finanziari. Commento al D. legisl. n. 385 del 1993, testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit..
- DESIDERIO, *Commento sub art. 82*, in AA.VV. *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Padova, 1994.
- DESIDERIO, *Il concordato di liquidazione e i salvataggi aziendali nella disciplina della legge bancaria*, in *Riv. dir. fall.*, 1981, I, 242.
- DESIDERIO, *Il regime delle banche e dei gruppi bancari: novità e riordino nella disciplina del Testo Unico*, in *Dir. banca e mercato finanz.*, 1993, 556.
- DESIDERIO, *La disciplina delle crisi*, in *La nuova legge bancaria*, cit.
- DESIDERIO, *La liquidazione coatta amministrativa delle aziende di credito*, Milano, 1981.
- DESIDERIO, *Le crisi bancarie: profili comparatistici e comunitari*, in *Il sistema creditizio nella prospettiva del mercato unico*, cit..
- DESIDERIO, *Un'occasione di riflessione sul pubblico e sul privato nel credito: le crisi bancarie*, in *Dir. impresa*, 1991, 439.

- DINI, *Il trattamento delle crisi bancarie in Italia*, in *Bollettino economico*, Banca d'Italia, n. 1, 1983, 74.
- FAZIO, *Concorrenza e mercato*, in AA.VV. *Sistemi finanziari e governo del cambiamento*, in *Bancaria*, 1995, n. 3, 46.
- FAZIO, *Intervento all'Assemblea straordinaria del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi dell'11 dicembre 1996*, in *Documenti*, Banca d'Italia, n. 551, dicembre 1996.
- FERRERO, *Impresa e management*, Milano 1980.
- FERRO LUZZI, *Commento all'art. 57 l.b.*, in *Codice commentato della banca*, cit..
- FERRO LUZZI, in *Codice commentato della banca*, a cura di CAPRIGLIONE e MEZZACAPO, Milano, 1990
- FORTUNATO *La liquidazione coatta amministrativa. Lineamenti generali e finalità*, in *La nuova legge bancaria. Commentario*, cit..
- FORTUNATO, in *Codice commentato della banca*, cit..
- FORTUNATO, *La liquidazione coatta delle banche dopo il testo unico: lineamenti generali e finalità*, in AA.VV. *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, Vol. III, cit..
- FORTUNATO, *sub art. 91*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit..
- FORTUNATO, *Sulla liquidazione coatta delle imprese bancarie*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1990, I, 715.
- FRAGALI, *La liquidazione coatta delle aziende bancarie*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1936, I, 193.
- FRÉ, *Nuovi provvedimenti e nuovi problemi in tema di società azionarie*, III, *La disciplina delle aziende di credito*, in *Riv. dir. comm.*, 1936, I, 592.
- GALANTI, *La crisi degli enti creditizi nella giurisprudenza: la liquidazione coatta amministrativa*, in *Quaderni di ricerca giuridica*, Banca d'Italia, 1991, 37.
- GALANTI, *La crisi delle banche nel nuovo Testo Unico della legislazione creditizia*, in *Il fallimento*, 1993, 1085.
- GIANNINI, *Il nuovo t.u. delle leggi bancarie e l'ordinamento sezionale del credito*, in AA.VV. *Le banche. Regole e mercato. Dopo il testo unico delle leggi creditizie*, Milano, 1995.
- GUARINO, *L'armonizzazione della legislazione bancaria: la revisione dell'ordinamento bancario del 1936*, in AA.VV., *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, cit..
- KINDLEBERGER, *Euforia e panico*, Bari, 1981 (testo originale, *Manias, Panics and Chrasches: a history of Financial Crises*, Basic Books, 1978).
- KING, *International Harmonisation of the Regulation of Financial Markets, An Introduction*, in *European Economic Review*, 1990.
- LAMANDA, *Le autorità creditizie e il sistema di vigilanza*, in AA.VV. *La nuova legge bancaria*, cit..
- LERNER, *sub art. 74*, *Commentario al testo unico*, cit..
- LODDO, *Bad banking*, in *Banca notizie*, n. 3, 1997.
- MACCHIATI, *Assicurazione dei depositi e crisi bancarie in Italia*, in *Banche e banchieri*, 1990, n. 1, 29.
- MAIMERI e CLEMENTE, *Codice commentato della banca*, cit..
- MARCHETTI, *La legge speciale sul Banco di Napoli*, in *Riv. Soc.* 1996, 1334.
- MERUSI, *C'è tanta nostalgia di anni '30 nel nuovo Testo Unico sul credito*, in *Il Sole 24 Ore*, del 27 luglio 1993.
- MERUSI, *Vigilanza e "vigilanze" nel Testo Unico*, in AA.VV. *Il Testo Unico bancario: esperienze e prospettive*, Roma 1996, 101.
- MINERVINI, *Banca d'Italia e Consob nel caso Ambrosiano. il problema del coordinamento delle organizzazioni di controllo*, in *Giur. comm.* 1985, II, 833.
- MINERVINI, *Il «ristoro» ex d.m. 1974 e il Fondo Interbancario di Tutela dei depositi*, in *Il sistema creditizio nella prospettiva del Mercato Unico Europeo*, cit..

- MINERVINI, *Nota sull'assicurazione dei depositi bancari*, in AA.VV. *Banche in crisi 1960 - 1985*, cit..
- MINERVINI, *Vino vecchio negli otri nuovi*, in AA.VV. *La nuova legge bancaria*, cit..
- MONTANARO, *La politica di vigilanza di fronte al dissesto del Banco Ambrosiano: considerazioni per un riesame*, in AA.VV., *Le crisi bancarie: il caso Ambrosiano*, a cura di Belli e Maccarone, Milano, 1985.
- MUSOLINO, *Stati Uniti, Manuali di legislazioni bancarie estere*, Roma, 1996.
- NASTASI, *Crisi bancarie e tutela dei depositi*, Bologna, 1988.
- NEPITELLI, *Banche un testo unico nato vecchio - Troppi vincoli amministrativi allontanano l'Italia dall'Europa*, in *Italia oggi*, 15 ottobre 1993.
- NICOSIA, *Il fondo interbancario di tutela dei depositi*, in *Bancaria* 1987, 23.
- NIGRO, *Crisi e risanamento delle imprese: il modello dell'amministrazione straordinaria delle banche*, Milano 1985.
- NIGRO, *il d.p.r. 350 del 1985 e la legge bancaria: l'«autorizzazione» all'esercizio dell'attività creditizia*, in *Dir. banca mercati finanz.*, 1989 I, 34.
- NIGRO, *La disciplina delle crisi bancarie: la liquidazione coatta amministrativa*, in AA.VV. *Il Testo Unico bancario: esperienze e prospettive*, cit..
- NIGRO, *La nuova legge bancaria*, in *Dir. banca e mercato finanz.*, 1993, I, 506.
- NUZZO, *La banca in Germania*, Roma, 1994.
- OCCHIUTO, in AA.VV., *La tutela del risparmio bancario*, Bologna 1979.
- OPPO, *Commento sub art. 57*, in *Commentario al t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit..
- PADOA SCHIOPPA, *intervento*, in *Bollettino economico*, Banca d'Italia, n. 27, ottobre 1996, 79*.
- PANERAI e DE LUCA, *Il crack. Sindona, la Dc, il Vaticano e gli altri amici*, Milano, 1977.
- PATARNELLO SCHENA, (a cura di) *La politica di rifinanziamento: un confronto europeo*, in *Osservatorio monetario*, n. 3, 1991.
- PATRONI GRIFFI, *La «nuova» disciplina della crisi delle banche: una prima valutazione d'insieme*, in *Riv. dir. impresa*, 1995, 77.
- PATRONI GRIFFI, *Le crisi bancarie: il caso Ambrosiano*, cit..
- PIERALLI, *La tutela dei depositanti secondo la direttiva Cee: riflessi sui sistemi di garanzia in Italia*, in *Il risparmio* 1995, 991.
- PIERANTONI, *Controllo e monitoraggio della rischiosità bancaria. Una vigilanza prudenziale integrata*, in *Banche e banchieri*, 1996, n. 3, 251.
- PORTALE, *La ricapitalizzazione: problemi ed ipotesi*, AA.VV., *Ricapitalizzazione delle banche e nuovi strumenti di ricorso al mercato*, cit..
- PORTALE, *Trasformazioni e fusioni ex art. 41, comma 2, d. lgs. n. 481/1992: il problema dei quorum assembleari*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1993, II, 407.
- PORZIO e GIORGINO, *Le concentrazioni bancarie in Italia: alcuni fattori interpretativi*, in *Bancaria*, 19997, n. 12, 32.
- PORZIO, *Crisi e salvataggio delle banche*, in *Dir. impresa*, 1990, 19.
- PORZIO, *Lezioni di diritto e legislazione bancaria*, Napoli, 1986, 278.
- PREDA, *Coefficienti patrimoniali e ricapitalizzazione delle banche*, Milano, 1990.
- PUNZI, *Disciplina delle crisi e amministrazione straordinaria delle banche*, in AA.VV., *Il Testo Unico bancario: esperienze e prospettive*, cit..
- REVELL, *La vigilanza bancaria nel Regno Unito*, in *Banca, impresa e soc.*, 1983, 409.
- RICCI, *Francia, Manuali di legislazioni bancarie estere* Roma, 1991.
- RIPA DI MEANA e SARCINELLI, *Il credito di ultima istanza e l'evoluzione dell'attività bancaria*, in *Giornale degli economisti e annuale dell'economia*, 1990.

- ROSSI, *Il conflitto di obiettivi nell'esperienza decisionale delle autorità*, in *Riv. soc.* 1997, 268.
- RUGGERI e DE LILLO, *Le crisi bancarie e la tutela dei depositi*, in *Il fall.*, 1997, n. 4, 350.
- RUOZI, *Economia e gestione della banca*, Milano, 1994.
- RUSSO, *La prevenzione della crisi bancaria mediante il fenomeno della concentrazione degli enti creditizi a natura cooperativa*, in AA.VV. *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, cit..
- RUTA, voce *Moratoria*, in *Enc. bancaria*, Milano, 1942, II, 264.
- SABATO, *La sospensione dei pagamenti*, in *La nuova legge bancaria*, Tomo II, cit..
- SALANITRO, *La cessione dei crediti anomali ad una società di gestione (c.d. bad bank)*, in *Banca corsa e tit. cred.* 1997, I, 408.
- SALANITRO, *La costituzione di una società "ad hoc" (bad bank) per l'assorbimento dei crediti in sofferenza. Fattibilità dell'operazione*, intervento al Convegno *La trasformazione, cessione e ristrutturazione dei crediti*, Milano, 6 e 7 febbraio 1997.
- SALIS, *La fusione della Banca Popolare Cooperativa di Sassari*, in *Riv. giur. sarda*, 1993, 28.
- SANDULLI, *La liquidazione coatta delle banche fra diritto comune e diritto speciale: il rinvio alla legge fallimentare*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1997, I, 441.
- SANDULLI, *La ricapitalizzazione degli enti creditizi*, in AA.VV. *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, cit..
- SANTAGATA, *La nuova disciplina della fusione tra banche in funzione anti crisi*, in AA.VV. *La nuova disciplina dell'impresa bancari*, Vol. III, cit..
- SANTINI, *Soluzioni giuridiche allo stato di crisi dell'impresa nei sistemi di economia di mercato*, in *Giur. it.*, 1981, IV, 161.
- SARCINELLI, *La banca centrale europea: istituzione concettualmente evoluta o all'inizio della sua evoluzione?*, in *Moneta e credito*, 1992, 143.
- SAVONA, *Così si discute la tutela*, in *S.R. Riv. sist. finanz.*, 1991, n. 3, 69.
- SHWIZER e TASCA, *Le crisi bancarie in Italia*, in AA.VV. *Le crisi bancarie*, cit..
- SIRONI, *Crisi bancarie e variabile dimensionale: ricerca di una relazione*, in AA.VV., *Le crisi bancarie*, cit..
- STAMMATI, *Breve riflessione sulla disciplina del rapporto fra le autorità creditizie nel Titolo I del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 e sulla distribuzione tra le medesime del potere regolamentare*, in AA.VV., *La nuova legge bancaria*, cit..
- STEFANELLI, *Le istruzioni della Banca d'Italia per la prevenzione della crisi bancaria*, in AA.VV. *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, cit..
- TARANTOLA RONCHI e ROSSI, *La vigilanza sulle banche e sui gruppi bancari*, Bologna, 1996.
- TEODORI, *La banda Sindona*, Milano, 1980.
- TIDU, *Il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia: profili generali*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, II, 613.
- TUSINI COTTAFASI, *Liquidazione coatta amministrativa*, contributo BOCCUZZI, *La crisi dell'impresa bancaria*, Milano, 1998.
- TUSINI COTTAFASI, *Amministrazione straordinaria degli enti creditizi: presupposti e natura del provvedimento*, in *Mondo bancario*, n. 6, 1992, 46.
- TUSINI COTTAFASI, *Il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa e la nomina degli organi liquidatori*, in *La nuova legge bancaria. Commentario*, cit..
- TUSINI COTTAFASI, *La cessione delle attività e passività nella gestione delle crisi bancarie*, in AA.VV. *La nuova disciplina dell'impresa bancaria*, Vol. III, cit..
- VATTERMOLI, *Il nuovo sistema di tutela dei depositanti*, in *Dir. banca e mercati finanz.*, 1997, II, 16.
- VISENTINI, *Gestione amministrativa delle crisi bancarie*, in AA.VV. «*Le crisi bancarie in Italia: un approccio interdisciplinare*», dattiloscritto, 1998.

VISENTINI, *L'evoluzione del sistema finanziario italiano. I problemi attuali*, Milano, 1985.

VISENTINI, *L'interesse pubblico al regolare svolgimento dell'attività creditizia e l'interesse sociale delle società esercenti attività bancarie*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1975, II, 292.

ZACCARIA, *Commento all'art. 5 l.f.* in, MAFFEI ALBERTI (a cura di), *Commentario breve alla legge fallimentare*, Padova, 1986.

ZORZOLI, *Le soluzioni esogene alle crisi bancarie*, in AA.VV., *Le crisi bancarie*, cit.

<i>Banca</i>	AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA	PROROGA AMMIN. STRAORD.	ESITO AMM. STRAORD.	LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA	ESITO LIQUIDAZIONE COATTA AMM.VA	SANZIONI
Banca Fabbrocini (Na)	21.02.1980	-	l.c.a.	3.10.1980	c.a.p. Istit. San Paolo di Torino	1.08.80 direttore
Banca M. C. P Sant'Agata (Ct)	25.07.1980	-	restit. gest. ord. - Interv. FCG			
	23.09.1991	23.09.92 - 23.09.93 - 23.03.94	l.c.a.	21.04.1994	c.a.p. Nuova Banca del Monte	
B. Gatto & Porpora S.p.A. (Sa)	31.07.1980	-	ril. pacc. Banca Naz. Agricoltura			
Cra Villagrazia	6.08.1980	6.08.1981	l.c.a.	5.02.1982	c.a.p. Banca del Sud	12.07.81 Cda, direttore, Coll. Sin.
B.P. Risp. Lav. Gagl. Castelferrato (En)	6.02.1981	-	gest. ord. - Interv. Ass. Tec. Ban. Pop.			
Banca De Biase (Cs)	29.05.1981	-	gest. ord. - ril. pacc. Banca Centro Sud			
Banca Steinhauslin (Fi)	19.09.1981		gest. ord. - ril. pacc. B.S. Geminiano			
Cra Mandatoriccio (Cs)	25.01.1982	24.01.83	restit. gest. ord. - Interv. FCG			
Banca Pop. Del Golfo (Lt)	16.02.1982	-	icorp. Da Monte Pasci Siena			
Cra Salerno (Sa)	20.03.1982	-	restit. gest. ord. - Interv. FCG			
Banco Ambrosiano (Mi)	17.06.1982	-	l.c.a.	0.8.1982	c.a.p. Nuovo Banco Ambrosiano	
MCP Montagnana (Pd)	7.07.1982	-	incorp. da Cr Padova / Rovigo			
MCP Mondovì (Cn)				26.09.1982	revoca esercizio credito	
Cra Palicorum (Ct)	10.05.1983	27.06.84	restit. gest. ord. - Interv. FCG			
MCP Calasca Cast. (No)				3.06.1983	revoca esercizio credito	
MCP Capua (Ce)				3.06.1983	revoca esercizio credito	
B.P. Risp. Lav. Gagl. Castelferrato (En)	3.08.1983		incorp. da BP San. Angelo di Licata			
Cra SS. Red. Pace del Mela (Me)	4.08.1983		restit. gest. ord.			
Banca Pop. Don Bosco (Cl)	17.04.1984	-	restit. gest. ord.			17.04.84 direttore
Cra Ericina (Tp)	22.06.1984	-	restit. gest. ord.			
BCP San Giuliano (Ct)	10.08.1984	-	gestit. ord. - ril. pacc. Soc. Part. Bancaria			
Cra Segni (Rm)	12.12.1984	12.12.85	restit. gest. ord.			
Banca di Paternò (Ct)	16.01.1985	-	gestit. ord. - ril. pacc. Soc. Part. Bancaria			3.04.85 Cda, dir., Coll. Sind.; 27.2.87 dir. Cda

Cra Ardizzone (Ct)	23.02.1985	-	l.c.a.	8.08.1986	c.a.p. Monte Paschi Siena	31.5.87 Cda, direttore, Coll Sind., pres. Cda
Cra Caluso (To)	4.03.1985	4.03.86	restit. gest. ord. - Interv. FCG			
BP Brindisi (Br)	4.04.1985	3.04.1095	restit. gest. ord. - Interv. FCG			
Cra Pop. Palma Montechiaro (Ag)	26.05.1985	-	restit. gest. ord.			
Cra Palma Montechiaro (Ag)	14.06.1985	-	icorp. da Cra P.Palma di Montechiaro			
Cra Corleonese (Pa)	26.07.1985	-	restit. gest. ord.			
BP tra Commerc. Aversa (Ce)	19.12.1985	-	l.c.a.	2.04.1987	restit. gest. ord.	
Cra S. Maria del Cedro (Cs)	12.03.1986	-	restit. gest. ord. - Int. FCG			
BPS Maria Ass. Castelgrande (Pz)	6.06.1986	5.06.1987	l.c.a.	27.02.1988	c.a.p. Monte Paschi Siena	
Carimmo (Cb)	5.09.1986	-	l.c.a.	7.09.1987	c.a.p. Cr. Roma	
BP Spoleto (Pg)	29.12.1986	29.12.1987	restit. gest. ord.			
Cra Fede e Lavoro (Tp)	11.01.1987	29.12.87	restit. gestit. ord.			
Carical (Cs)	20.03.1987	17.3.88 - 20.4.88	restit. gest. ord.			
BP tra Commerc. Aversa (Ce)	14.05.1987		fusione BP Irpinia			
Cra Volturara Irpinia (Av)	19.05.1987	17.06.88	restit. gest. ord. - Int. FCG			
Cra Siano (Sa)	22.07.1987	21.07.88	incorp. da Cra di Salerno			
Cra di Avigliano (Pz)	20.08.1987	10.08.88	restit. gest. ord.			
BP di Marsala(Tp)	9.03.1988	4.03.89	fusione Monte Paschi Siena			
Cra Mandatoriccio (Cs)	18.03.1988	1.04.89	incorp. da BP Crotone			
Cra di Fagnano in Castello (Cs)	22.06.1988	21.06.89	restit. gest. ord. - Inter. FCG			
CR Depositi Prato (Fi)	18.09.1988	-	restit. gest. ord.			
Banco Tricesimo (Ud)	13.12.1988	12.12.89	l.c.a.	4.10.1990	Interv. Fintd - rimborso depositanti	13.5.91 Cda e Coll. Sind.
Cra Fede e Lavoro (Tp)				15.12.1988	c.a.p. Don Rizzo di Alcamo	
Cra S. Giorgio La Molarà (Bn)	27.12.1988	-	restit. gest. ord.			
Cra di Ceppaloni (Bn)				18.05.1989	c.a. Cra del Sannio	
Cra di Dugenta (Bn)	11.07.1989	9.07.90	l.c.a.	15.09.1990	c.a.p. Banco S. Spirito	
Cra di Bisignano (Cs)	22.09.1989	-	restit. gest. ord.			
Cra Terrenove di Marsala (Tp)	10.09.1989	-	fusione con Don Rizzo (Alcamo)			
Cra S. Maria della Croce			fusione con Cra S. Berard.			

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

(Cr)	16.09.1989	13.09.90	Sergnano C. Cremasco			
Cra Beato Tommaso di Cori (Lt)	15.12.1989	14.12.91	Incorp. da Cra di Roma			
BA di Sulmona (Aq)	29.01.1990	26.01.91	fusione con BP Lanciano			
Cra di Savignano Irpino (Av)	27.02.1990	27.02.91	fusione con Cra Flumeri			
Cra di S. Marco Argentano (Cs)	3.03.1990	26.02.91	fusione con Cra di Tarsia			
Cra Truzzacano	14.03.1990	6.03.91	fusione con Cra Treviglio			
Cra MSS del Rosario (Ct)				21.06.1990	c.a.p. Cra di Jonio	
Banca Ind. Agr. Radicena (Rc)	20.07.1990	16.07.91	ril pacc. Azionario Credem			27.01.87 e 5.4.94 Cda, direttore. Coll. Sin
Cra di Forni di Sopra (Ud)	17.01.1991	17.01.92	fusione con Cra Tolmezzo			
Cra di Bettona (Pg)	20.02.1991	19.02.92	fusione con Cra Spello			

Banca di Girgenti (Ag)	18.05.1991	-	l.c.a.	10.09.1991	c.a.p. Credito Emiliano	27.2.87 dir.; 20.5.99 Cda, dir. Coll.; 1.6.90; 5.9.93 Cda
Cra di Pulsano (Ta)	25.06.1991	-	restit. gest. ord.			
BP Sassari (SS)	4.10.1991	3.10.91 - 24.3.93	fusione Banca di Sassari S.p.A.			19.9.84 dir.; 18.3.85 Cda, dir. Coll.; 1.12.93 Cda, Coll., dir.
Cra di S. Roberto (Cz)	19.10.1991	19.10.92 - 31.3.93	fusione BP Polistena			
Cra Rocca di Neto (Cz)	28.10.1991	20.10.92 - 29.3.93	fusione Cra Belv. Spinello			
BA Nord Calabria (Cs)	4.02.1992	-	l.c.a.	26.01.1993	c.a.p. Credito Italiano	
Cra di Stornarella (Fg)				26.02.1992	c.a.p. Carispa Puglia Spa	
BP di Torremaggiore (Fg)	25.07.1992	23.07.93	fusione BP di Bari			
MCP Banca del Monte S Agata (Ct)	23.09.1992	22.09.93 - 21.03.94	l.c.a.	21.04.1994	Nuova Banca del Monte	
Cra Acquaviva Picena Montepandone (Ap)	10.10.92	-	restit. gest. ord.			
BPC V.E. Paternò (Ct)	26.09.1992	26.09.93	fusione Credito Italiano			
Cra S. Anna di Sciara (Pa)				15.04.1993	Banca del Popolo	
Cra di Castelcovati (Bs)	10.08.1993	-	l.c.a.	23.02.1994	c.a.p. Cra di Pompiano e Franciacorta	
Cra di Castelvetrano (Tp)	13.10.1993	13.10.94 - 5.4.95	l.c.a.	11.05.1995	Bcc Toniolo S. Cataldo	
Cra di Xitta (Tp)	16.10.1993	-	fusione BP S. Angelo di Licata			
Cra di Benevento (Bn)				27.10.1993	c.a.p. BP di Ancona	
					c.a.p. BP S. Venere di	

Cra di Racuja (Me)	01.02.1994		l.c.a.	10.09.1995	Acireale	
Cra di Modugno (Ba)	19.02.1994	5.02.95	fusione BCC di Bitetto e Cra Palo del Colle			
Cra di Pago Veiano (Bn)	06.04.1994	5.04.95 - 22.05.95	fusione Cra Castelf. in Miscano			
Cra dell'Icona di Tursi (Mt)				14.04.1994	c.a.p. BP dell Murgia - Interv. FCG	
Cr Tassullo e Nanno (Tn)	19.05.1994	-	restit. gest. ord.			
Cra S. Vittore del Lazio (Fr)	14.06.1994	13.06.95	fusione con Cra Basso Frosinone /A. Casertano			
BP della Prov. Foggia (Fg)	27.06.1994	27.06.95	restit. gest. ord.			
Banca Leuzzi & Megha Sp.a. (Le)	21.07.1994	20.07.95	incorp. da Banca del Salento S.p.a.			
Cra di Sicignano degli Alburni (Sa)	11.08.1994	-	l.c.a.	18.04.1995	c.a.p. BP dell'Emilia Romagna	
BCC dell'Alto Tirreno Calabria (Cs)	12.08.1994	7.08.95	restit. gest. ord.			
BP Coop. Palmi (Rc)	09.03.1995	7.3.96 - 6.9.96	gest. ord. contr. B. Antoniane			
BA Gorizia (Go)	30.09.1994	29.09.95	gest. ord. contr. CAER			
BP di Napoli (Na)	07.09.1994	6.9.95 - 1.9.96 - 7.5.96	gest. ord. contr. BP Ancona			
Cra di Ostuni (Br)	23.12.1994	-	restit. gest. ord.			
BP Coop. Palmi (Rc)	09.03.1995	7.3.96 - 6.9.96	gest. ord. contr. B. Antoniane			
Cra Padania (Re)	27.04.1995	-	l.c.a.	11.10.1995	c.a.p. BCC di Guastalla	
BCC di Paternopoli (Av)	12.06.1995	11.7.96 - 10.12.96 - 12.2.97 - 14.4.97	incorp. da banca dell'Irpinia			
BCC di Bientina (Pi)	06.07.1995	-	restit. gest. ord.			
BCC di Sala Bolognese (Bo)	17.07.1995	17.07.96	incorp. da Cr Argelato e Bologna			
Cra di Monreale (Pa)	11.10.1995	11.10.96	l.c.a.	06.03.1997	c.a.p. Banca di Palermo	
BCC S. Marcellino (Ce)	25.10.1995	25.10.96	l.c.a.	20.12.1996	c.a.p. Banca del Salento	
BCC S. Giorgio La Molara (Bn)				26.09.1995	c.a.p. BP di Ancona	
BCC di Benestare (Rc)				11.12.1995	c.a.p. BCC Cittanova	
BP Meridionale (Av)	15.01.1996	14.10.97 - 15.07.97 - 12.9.97	incorp. da BP di Bari			
Sicilcassa (Pa)	07.03.1996	6.3.97	l.c.a.	05.07.1997	c.a.p. Banco di Sicilia Spa	
BCC Civitella (Sa)		13.3.97	restit. gest. ord.			
BCC Mandela e Vicovaro (Rm)	19.04.1996		incorp. da BCC di Roma			
BCC di Valle Liri (Fr)				30.05.1996	c.a.p. BP del Cassinate	
Credito Comm. Tirreno (Sa)	04.06.1996		l.c.a.	06.03.1997	c.a.p. BP dell'Emilia Romagna	

STRUMENTI E PROCEDURE DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

BCC di Agri Sauro (Mt)				26.06.1996	c.ap. BP del Materano	
BCC di Vittorito (Aq)				17.10.1996	c.a.p. BCC di Pratola Peligna	
Cra Montalto, Rose e S. Ben. Uff. (Cs)	26.02.1997		procedura in corso			
BCC di Ruoti (Pz)	08.03.1997		l.c.a.	12.06.1997	Inter. FGD delle BCC	
BCC della Sabina (Ri)	06.06.1997		incorp. BCC di Roma			
BCC del Medio Potentino (Pz)	06.06.1997		l.c.a.		procedura in corso	
BCC di Ortuccio (Aq)	06.08.1997		incorp. BCC di Roma			
Banca Agricola Etnea S.p.A. (Ct)			Restit. Gestione ordinaria previa acquisizione da parte di Antoniana Veneta			
BCC Vulture Vitalba (Pz)			procedura in corso			
Banca Popolare Andriese (Ba)			procedura in corso			
BCC del Tubenna (Sa)			procedura in corso			
BCC di Policoro (Mt)			procedura in corso			
BCC di Nusco (Av)			procedura in corso			
BCC Valle Raio (Aq)			procedura in corso			
BCC del Metapontino (Mt)			procedura in corso			
BCC di Cosenza			procedura in corso			

l.c.a.: liquidazione coatta amministrativa
c.a.p.: cessione di attività e passività
ril. pacc.: rilevazione pacchetto azionario

Dati a Dicembre 1998

Azioni preventive e gestioni delle crisi

