

# LE BANCHE ITALIANE E I NPLs: fra crisi economica e crisi delle istituzioni

NPLs e le Autorità di vigilanza: sanzioni «postume preventive»?

Avv. Giovanni Diele  
*Studio Legale Zoppini e Associati*

Siena, 24 marzo 2017

# I. Introduzione

1. Il curioso titolo della relazione: una affermazione controintuitiva per descrivere il percorso compiuto dalle Autorità di vigilanza, segnatamente Banca d'Italia e Consob, che hanno richiesto o avallato misure e operazioni per ovviare alla crisi dei crediti deteriorati, finendo – talvolta – per sanzionare gli esponenti bancari proprio per le decisioni assunte in conformità alle indicazioni ricevute.
2. L'oggetto dell'intervento non vuol essere di speculazione polemica. Le Autorità si sono trovate ad affrontare una situazione emergenziale di estrema difficoltà (anche in vista della preparazione agli stress test e all'Asset Quality Review della BCE), che ha coinvolto – come purtroppo sappiamo – un notevole numero di risparmiatori (sostanzialmente) inavvertiti dei pericoli e ignari delle conseguenze dei provvedimenti, anche legislativi, assunti.
3. Si tratta, semmai, di esaminare le sfaccettature di una fotografia, o forse sarebbe meglio dire, di un docufilm che ho provato a girare sulla base delle esperienze professionali degli ultimi anni.

## II. I crediti deteriorati e le indicazioni di accantonamento prudenziale

1. In esito alle attività ispettive periodicamente condotte dalla banca d'Italia, sono state imposte o comunque sollecitate a istituti di credito in notoria difficoltà maggiori classificazioni a sofferenze delle relazioni creditizie.

In particolare

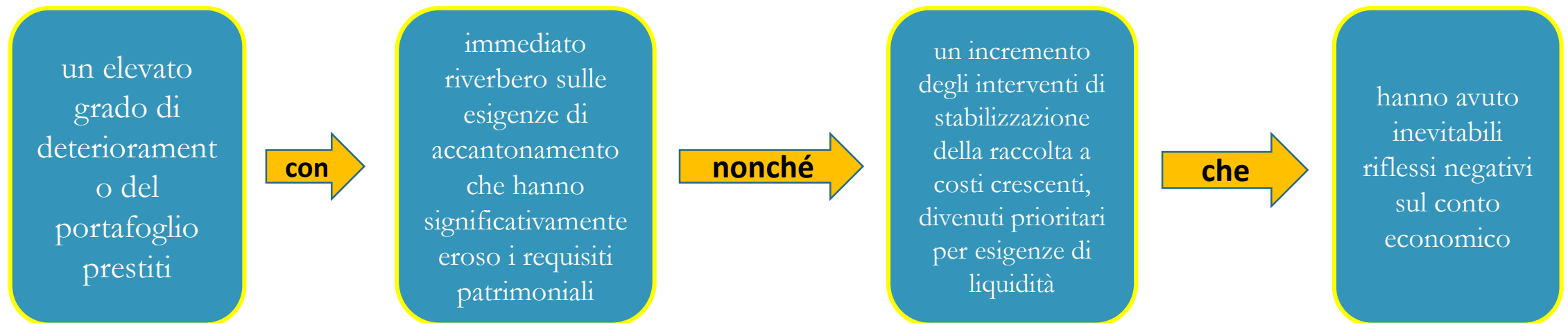


la policy della vigilanza – di per sé condivisibile nell'ottica della sana e prudente gestione – è stata quella di suggerire classificazioni a sofferenza secondo criteri particolarmente prudenziali, anche quando singoli imprenditori stavano negoziando o erano in procinto di presentare piani di risanamento o comunque di fare accesso a procedure negoziate di risoluzione della crisi d'impresa tale da prevenire l'insolvenza prospettica.

## II. I crediti deteriorati e le indicazioni di accantonamento prudenziale

3. L'effetto di tali policy è stato – almeno in parte – quello di aggravare le crisi delle imprese prefallite. Infatti alla classificazione a sofferenza fa usualmente seguito l'immediata cessazione degli affidamenti e l'avvio di iniziative di recupero: tali attività, nell'acuta crisi economica che ha colpito il nostro paese, hanno per lo più concorso a causare l'insolvenza delle imprese e, contestualmente, danneggiato gli stessi istituti che hanno visto aumentare notevolmente i mancati o soltanto parziali rientri delle esposizioni.

### 4. Né è conseguito:



### III. Le misure di risanamento e di pulizia dei bilanci: le banche in difficoltà alla raccolta di capitali sul mercato

1. Per soddisfare le esigenze di patrimonializzazione sono state portati avanti numerose iniziative di risanamento patrimoniale. venduti alla clientela titoli ibridi o – nelle popolari non quotate – di titoli a rischio illiquidità elevato a prezzi poi rivelatesi non espressivi del valore reale.
2. Emblematico è quanto avvenuto nelle popolari venete (Veneto Banca e Popolare Vicenza):

- Gli aumenti di capitale realizzati sono stati sostenuti da finanziamenti dell'emittente o dalla concessione di altre agevolazioni a un prezzo di collocamento che, poi, si è rivelato inattendibile

- Nelle more, dette banche hanno anche sostenuto – mediante la concessione di linee di credito – pure gli acquisti sul *mercato secondario*

- In particolare, la liquidità era assicurata da un apposito fondo gestito dalla banca che, al diffondersi di notizie negative sullo stato di salute degli istituti di credito, non era più in grado di soddisfare tutte le istanze di vendita. Per questa ragione sono state condotte apposite campagne c.d. svuota-fondo.

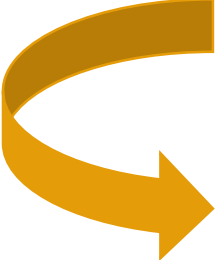
**N.B. Le operazioni di rafforzamento patrimoniale sono state ovviamente realizzate previa approvazione dei relativi prospetti da parte della Consob.**

## IV. Le nuove ispezioni e l'avvio dei procedimenti sanzionatori

1. Particolarmente nel corso del 2015, le autorità di controllo hanno effettuato numerosi verifiche ispettive sugli istituti più colpiti (Etruria, Pop.Vi., VB).

La **Banca d'Italia**, ovviamente, ha formulato contestazioni concernenti la omessa o parziale adozione di misure funzionali alla sana e prudente gestione: la correttezza degli accantonamenti e la classificazione dei crediti sono state sovente oggetto di censura (art. 53 TUB)

La **Consob** ha avviato numerosi procedimenti, tra l'altro, per la violazione in materia di prospetto (art. 94 TUB), nonché in materia di adeguatezza e correttezza nella prestazione dei servizi d'investimento (art. 21 TUB), che dovrebbero essere realizzate nell'interesse dei clienti e dell'integrità del mercato



In proposito, deve essere osservato che gli esiti ispettivi e le conseguenti note di contestazione formale, in linea con la funzione di vigilanza dell'autorità, procedono di solito con gradualità, vale a dire «suggerendo» preliminarmente variazioni nell'organizzazione aziendale e di *governance*.

## V. I gravi limiti dei procedimenti amministrativi sanzionatori

1. Il regime introdotto dal decreto 72/15 (dalle *persone* agli *enti*) non è testualmente applicabile agli esponenti coinvolti nelle vicende salite alla ribalta della cronaca, facendo espresso riferimento ad ipotesi illecite commesse successivamente all'entrata in vigore delle norme di attuazione emanate da Consob e Banca d'Italia (cfr. art. 6).
2. Tanto le autorità, tanto la giurisprudenza hanno in più occasioni confermato la legittimità di detto impianto: è escluso dunque che gli esponenti aziendali, persone fisiche, coinvolte nelle richiamate vicende possano beneficiare del regime più favorevole introdotto dal summenzionato decreto.

Tale conclusione, alla luce della sentenza Grande Stevens della Corte Europea dei Diritti Dell'Uomo, è davvero singolare e sotto più profili censurabile: basti pensare che talune contravvenzioni – che pure godono del principio di applicazione della legge penale successiva più favorevole, accolto nel codice penale – sono assai meno *incisive* delle sanzioni amministrative previste dal TUB e dal TUF

Quello che in particolare si auspica è che le Autorità, preso atto della natura sostanzialmente penale delle sanzioni dalle medesime irrogate, modifichino i procedimenti, in termini di *giusto processo*, vale a dire:

- (a) Predisposizione di accurata motivazione delle contestazioni;
- (b) Garanzia del contraddittorio con i destinatari del procedimento in tutte le fasi del procedimento;
- (c) Rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti che, ancorché ordinatori, ove non rispettati espongono i destinatari dei procedimenti ad all'incertezza legata all'irrogazione di una sanzione (di solito molto gravosa) per un tempo indefinito (e il più delle volte ingiustificato).

# Per lo meno....



dal punto di vista delle garanzie procedurali qualche passo innanzi è stato fatto: all'attualità, sebbene in modo diverso tra Banca d'Italia e Consob, il contraddittorio nel procedimento è stato senz'altro rafforzato. "In modo diverso" perché banca d'Italia ha ritenuto di rendere inapplicabili le nuove garanzie ai procedimenti che si riferiscono a fatti commessi anteriormente alla novella (che è del 2016)



## VI. Le sanzioni amministrative e... non solo

1. Le sanzioni amministrative che sono state irrogate raggiungono importi relevantissimi o sono comunque, ancorché unitariamente modeste, di importo assai elevato per effetto della loro sommatoria, e spesso seguono a contestazioni di fatti già in precedenza sanzionati.

2. Alla sanzione amministrativa, che peraltro nel regime attuale incide anche sui requisiti di onorabilità (art. 26, comma 3, lett. d) TUB), segue ovviamente anche la sanzione reputazionale, atteso che i provvedimenti sono pubblicati.

**Inoltre...**

Tali sanzioni sono per lo più irrogate senza una adeguata differenziazione di posizioni tra:

Amministratori esecutivi

Amministratori non esecutivi

Componenti del Collegio Sindacale

Ciò assume rilevanza non soltanto in termini puramente sanzionatori ma, soprattutto, perché gli accertamenti delle autorità sono poi posti alla base dell'azione civile di responsabilità con valore di prova c.d. *privilegiata*

Restano poi, sullo sfondo..., gli effetti penali, soprattutto i procedimenti avviati per ostacolo alla vigilanza.

Grazie per l'attenzione

