



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Diritto delle Crisi di Impresa

**GLI INTERVENTI SULLE BANCHE *IN BONIS* PER
PREVENIRE L'INSOLVENZA**

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Vincenzo De Sensi

CANDIDATO

Francesco Paolo Volpe

Matr. 118623

CORRELATORE

Chiar.ma Prof.ssa

Concetta Brescia Morra

Anno Accademico 2016/2017

INDICE

GLI INTERVENTI SULLE BANCHE *IN BONIS* PER PREVENIRE L'INSOLVENZA

Premessa: Argomento e struttura della tesipag. 7

Capitolo Primo – La rilevanza delle banche all'interno dell'economia

1.1. La funzione delle banchepag. 15

1.2. Le differenze rispetto alle imprese non bancariepag. 18

1.3. I possibili impatti delle crisi delle banche nel sistema economico
e produttivopag. 21

1.4. Le motivazioni alla base delle crisi bancarie.....pag. 29

Capitolo Secondo – Il Quadro Regolamentare delle banche con particolare riferimento alla gestione delle crisi

2.1. Brevi cenni all'evoluzione della normativa bancaria in Italia.....pag. 35

2.1.1. Il Regio Decreto n.375 del 12 Marzo 1936.....pag. 35

2.1.2. Il Testo Unico Bancario.....pag. 38

2.1.3. I riflessi della crisi globale.....pag. 40

2.1.4. La conclusione (ad oggi) del processo evolutivo – la BRRD.....pag. 41

2.2. Il processo di armonizzazione sovranazionale – verso l'Unione Bancaria
Europeapag. 42

2.2.1 Alcune prime considerazioni sull'Unione Bancaria Europeapag. 50

2.3. La strutturazione della normativa attuale: normativa primaria
e secondariapag. 51

2.3.1. Le normative di origine comunitaria e sovranazionalepag. 52

2.3.2. La normativa secondaria: le disposizioni della Banca d'Italia.....pag. 59

Capitolo Terzo – La disciplina di gestione delle crisi

3.1. Il Meccanismo di Risoluzione Unico (anche SRM – *Single
Resolution Mechanism*)pag. 62

3.2. La gestione delle situazioni di crisi – La BRRD (e prime applicazioni).....pag. 68

3.3. L'Amministrazione Straordinaria	pag. 77
3.4. La Liquidazione Coatta Amministrativa	pag. 80

Capitolo Quarto – I presidi sulla gestione delle banche *in bonis*

4.1. Inquadramento generale	pag. 84
4.2. I presidi sulla gestione ordinaria	pag. 84
4.2.1. I presidi quantitativi – il <i>Risk Appetite Framework</i>	pag. 86
4.2.1.1. I livelli minimi di patrimonializzazione	pag. 89
4.2.1.2. La liquidità	pag. 91
4.2.1.3. Le “grandi esposizioni”	pag. 92
4.2.1.4. La leva finanziaria	pag. 92
4.2.1.5. Gli immobili e le partecipazioni	pag. 93
4.2.2. I presidi qualitativi	pag. 93
4.2.2.1. Le norme sugli organi sociali	pag. 93
4.2.2.2. Il sistema dei controlli interni	pag. 94
4.2.2.3. Le politiche di remunerazione	pag. 95
4.2.2.4. I Conflitti di interesse	pag. 96
4.2.2.5. La facoltà autorizzativa	pag. 96

Capitolo Quinto – La gestione in presenza di primi segnali di anomalia anche in ottica preventiva

5.1. Il contesto della BRRD	pag. 98
5.2. Le misure preparatorie	pag. 100
5.2.1. I piani di risanamento	pag. 101
5.2.2. L'esperienza in Italia	pag. 110
5.2.3. I piani risoluzione (cenni)	pag. 112

Capitolo Sesto – Le misure di intervento precoce

6.1. Inquadramento generale	pag. 117
6.2. I presidi di natura qualitativa	pag. 118
6.2.1. Il potere di rimozione	pag. 119

6.2.2.L'amministratore temporaneo.....	pag. 123
6.3. I presidi di natura quantitativa.....	pag. 126
6.3.1.L'Emergency Liquidity Assistance (ELA).....	pag. 127
6.3.2.La ricapitalizzazione precauzionale.....	pag. 129

**Capitolo Settimo – La soluzione preventiva delle crisi: la specifica
esperienza italiana**

7.1. Lo schema volontario del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi	pag. 132
7.2. Il caso delle banche venete	pag. 138
7.3. Il caso della Banca Monte dei Paschi di Siena	pag. 145

Conclusioni – L'efficacia e i limiti delle azioni e la possibile evoluzione futura

1. Un "cantiere" ancora aperto	pag. 149
2. Le misure di prevenzione delle crisi sono efficaci?	pag. 153
3. Cosa non funziona nell'impianto normativo?	pag. 156
4. Cosa dice l'esperienza italiana – le banche sono diventate l'anello debole dell'economia?	pag. 160

Bibliografia.....	pag. 165
-------------------	----------

Principali Riferimenti Normativi.....	pag. 179
---------------------------------------	----------

PREMESSA – ARGOMENTO E STRUTTURA DELLA TESI

Il sistema bancario costituisce un pilastro della struttura economica di tutte le nazioni e soprattutto di quelle, come l'Italia, maggiormente sviluppate e più aperte alle relazioni internazionali.

Oltre che per lo svolgimento delle tradizionali funzioni di raccolta del risparmio e di esercizio del credito, più di recente il ruolo delle banche è diventato fondamentale anche nella prestazione dei servizi, in particolare dei servizi di pagamento che, in un'epoca di globalizzazione e di enorme sviluppo tecnologico, costituiscono uno degli assi portanti delle relazioni commerciali e, sempre più spesso, anche sociali.

Dal punto di vista societario le banche sono imprese come le altre, ma la delicatezza delle loro funzioni ne comporta l'assoggettamento ad una consistente serie di regole e di controlli, stabiliti da specifiche normative e per ampia parte affidati all'azione di istituzioni di natura pubblica (le più importanti sono le Banche centrali) che, nel caso delle nazioni aderenti all'area Euro, operano oggi su base sovranazionale (la Banca Centrale Europea, anche BCE). Le banche centrali rappresentano poi il principale meccanismo di trasmissione delle politiche monetarie, la cui esecuzione è, tuttora, in buona parte realizzata attraverso il sistema bancario.

Le regole e i controlli sono funzionali soprattutto ad assicurare la corretta gestione delle singole banche, anche allo scopo di prevenire l'insorgere di situazioni di difficoltà. Regole altrettanto specifiche sono previste anche per la gestione delle situazioni di crisi.

La storia economica dei tempi moderni è caratterizzata, pressoché in tutto il mondo, da vicende di crisi bancarie che hanno determinato effetti gravissimi sui sistemi economici.

Restando ai tempi recenti, la crisi nata negli Stati Uniti nel 2007-2008 e poi estesa in modo globale ha rovesciato i canoni tradizionali: è stata una crisi finanziaria che è poi diventata macroeconomica, proprio il contrario di quanto di solito avvenuto in precedenza, quando la crisi economica si propagava anche alla finanza ed alle banche.

Il fallimento di Lehman Brothers negli Stati Uniti è diventato l'emblema di questa crisi, sia per le sue dimensioni in assoluto, sia per la storia di questo *player* globale del mercato (la cui fondazione risale al 1850), sia per il clamore anche mediatico che lo ha accompagnato. In realtà la bancarotta di Lehman è stata seguita dopo poco da molte altre situazioni di crisi (alcune concluse con il fallimento, molte altre con il salvataggio), tra cui in Europa vanno ricordate le vicende sistemiche delle banche spagnole e irlandesi, ma anche di importanti realtà di paesi notoriamente ritenuti solidi (quali Dexia in Belgio e Francia, Rabobank in Olanda, Northern Rock in Gran Bretagna). In molti casi tali situazioni di crisi hanno determinato gravi riflessi sulle economie dei

singoli paesi, che spesso hanno dovuto versare ingentissime somme per evitare o per risolvere situazioni di bancarotta.

In altri casi, in particolare la Grecia, il sistema bancario è invece crollato per motivazioni legate alla crisi del paese di origine¹, con il conseguente intervento sul debito pubblico. Mentre la crisi di Cipro del 2013 assume significato non certo per le marginali dimensioni di tale nazione sullo scenario europeo, ma per la sua adesione sin dall'inizio all'Euro, per cui si è trattato del primo caso di applicazione di un prelievo forzoso sui depositi bancari in ambito di Eurozona, salvaguardando solo i risparmi sotto i 100.000 euro.

L'Italia, da parte sua, nonostante la progressiva integrazione del proprio sistema bancario nelle logiche europee legate alla sua appartenenza all'area Euro ed ai meccanismi di regolamentazione sempre più interconnessi, mantiene talune peculiarità.

Anzitutto il nostro è un Paese molto più “bancocentrico”² rispetto alle altre nazioni, soprattutto per quanto concerne le imprese e la loro struttura del debito. Le imprese italiane, infatti, dipendono dal credito bancario in misura molto maggiore, essendo storicamente meno frequente l'utilizzo di forme alternative di finanziamento quali l'emissione di obbligazioni o di altri strumenti finanziari³: inoltre minore è, in Italia, il livello di patrimonializzazione (utilizzo dei propri fondi) delle imprese rispetto al ricorso all'indebitamento⁴. Ciò dipende anche dalla struttura delle aziende, che vede la presenza elevatissima di piccole o micro imprese, oltre che di una minore sensibilità all'apporto di capitale di rischio proprio da parte degli imprenditori.

Le famiglie italiane, invece, mostrano storicamente un minore ricorso all'indebitamento⁵ ed una ancora consistente propensione al risparmio⁶. Il risparmio, del resto, è un fondamento citato

¹ In questo caso, addirittura, è emerso come la Grecia, allo scopo di rientrare tra i paesi dell'area Euro, aveva falsificato i bilanci pubblici (si parla della fine degli anni '90).

² Il sistema bancocentrico si contrappone a quello mercatocentrico, in cui vi è la preminenza del mercato per il finanziamento verso imprese, settore pubblico e altri soggetti. In realtà la differenza tra i due sistemi sta diventando via via più labile.

³ Inoltre è molto meno sviluppato il mercato di borsa, sia per le maggiori imprese, sia per le PMI, nonostante negli ultimi anni si siano sviluppati mercati ufficiali a loro dedicati in modo specifico, con minori costi di accesso e di permanenza.

⁴ L'indebitamento bancario costituisce in Italia il 60% dell'indebitamento delle imprese, è inferiore al 40% nell'area dell'Euro. Il capitale di rischio rappresenta nelle imprese italiane il 46% del totale del passivo, è pari al 53% nella media dei paesi Euro. Cfr. S. Rossi, *lectio magistralis* su “Finanza ed economia”, Università di Bari, 6 ottobre 2017.

⁵ A metà 2016 l'indebitamento medio delle famiglie italiane era pari al 60% circa del reddito disponibile lordo, a fronte di un valore nell'area euro pari a quasi il 100% e a valori superiori al 100% sia in USA che nel Regno Unito. I dati sono ricavati da Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2 – 2016.

nella stessa Costituzione (art. 47 – “La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme ...”). Anche in anni di forte crisi come quelli attuali i flussi di risparmio non sono diminuiti, anzi ultimamente hanno ripreso a crescere: i timori per il futuro spingono gli italiani che possono farlo, ad accumulare maggiori somme di denaro per fronteggiare possibili problemi⁷.

La crisi globale ha, almeno inizialmente, colpito le banche italiane meno che in altri paesi e questo anche grazie sia all’approccio tradizionalmente più cauto seguito da Banca d’Italia nell’esercizio delle proprie prerogative di banca centrale, quindi prima dell’avvento del Meccanismo di Vigilanza Unico sotto l’egida di BCE, sia a strumenti di soluzione delle crisi evidentemente tutto sommato rispondenti alle esigenze del momento, ad esempio il sistema di tutela dei depositi.

In effetti, a fronte dei molteplici e gravi problemi registrati dai sistemi bancari di molti paesi europei, in Italia non si registrano in quegli anni situazioni che non possano essere ritenute fisiologiche. La riduzione del numero di banche operanti in Italia che si verifica nel periodo si colloca infatti all’interno di un processo di razionalizzazione del sistema domestico in atto già da molti anni e concentrato nella fascia dimensionale minore (le Banche di Credito Cooperativo – BCC)⁸, in molti casi le motivazioni sono da ricondurre all’indebolimento per motivi di condotta gestionale, mai per gli effetti della crisi globale o per la sua propagazione internazionale. Queste situazioni, anche per la loro ridotta portata, vengono quindi risolte con interventi di sistema (aggregazioni ad altri istituti, più raramente messa in liquidazione), nell’ambito del contesto normativo e delle discrezionalità riconosciute all’Autorità di vigilanza⁹.

Il quadro cambia tuttavia in modo significativo negli ultimi anni, dal 2015 in modo particolare.

⁶ Sempre a metà 2017 la propensione al risparmio delle famiglie italiane si è attestata al 11,8% (Fonte: Istat), in costante risalita rispetto al biennio precedente pur se nettamente inferiore ai livelli degli anni ’90 (quando si posizionava attorno al 20%). Dati riportati su Il Sole 24 ore del 15 settembre 2017. http://www.infodata.ilsole24ore.com/2017/09/15/la-propensione-al-risparmio-sale-all118/?refresh_ce=1

⁷ Resta tuttavia il grosso problema della limitata competenza finanziaria delle famiglie italiane, come conferma Consob nel Rapporto 2016 “Le scelte di investimento delle famiglie italiane”, presentato il 4 ottobre 2017.

⁸ A fine 2008 in Italia operano 788 banche (di cui 421 BCC), diventano 706 (394 BCC) a fine 2012. A fine 2016 il numero è pari a 604 (le BCC sono 375). Fonte: Relazioni annuali della Banca d’Italia.

⁹ Storicamente identificata nella Banca d’Italia, alla quale sono state tradizionalmente riconosciute ampie prerogative allo scopo di consentirle di perseguire l’obiettivo di assicurare la stabilità del sistema bancario.

Il prolungarsi della crisi congiunturale, sin qui molto più pesante nel nostro Paese, infatti, inizia a mostrare progressivamente i suoi effetti anche sul mondo del credito¹⁰, oggi molto meno florido che in passato, al punto che molti considerano il sistema bancario italiano come uno degli “anelli deboli” nell’area Euro¹¹.

Gli effetti della crisi si manifestano anche nella dinamica delle quotazioni di Borsa delle banche italiane, il cui indice di settore perde, dall’inizio della crisi nel corso del 2007, circa i tre quarti del proprio valore, con punte anche superiori al 90%¹².

In più, negli ultimi anni si manifestano varie situazioni di difficoltà su intermediari di maggiore dimensione rispetto al passato, con effetti reputazionali molto importanti. Già la crisi delle quattro banche poste in risoluzione nel novembre 2015 (Banca delle Marche, Banca Popolare dell’Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Chieti e Cassa di Risparmio di Ferrara), ancorché riferita a realtà che assieme costituiscono appena l’1% del mercato italiano, ha enormi ripercussioni, anche perché per la prima volta, in attuazione della normativa europea, vengono colpiti i possessori di obbligazioni subordinate¹³.

Nel 2016 esplodono le vicende, parallele, di Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca e successivamente quella, molto più grave per la dimensione dell’istituto¹⁴, di Banca Monte dei Paschi di Siena.

La crisi delle due banche venete – dal 2014 entrambe, per l’ammontare degli attivi, soggette alla vigilanza diretta della BCE a seguito dell’introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico – si dimostra molto più profonda e invasiva di quanto ipotizzato, bruciando a conclusione

¹⁰ In realtà la redditività delle banche è in calo in tutta Europa. Banca d’Italia rileva nella “Relazione annuale” per il 2016, pag. 164 (“La redditività delle principali banche europee e italiane”) un calo del *return on equity* delle maggiori banche continentali, dal 14% del biennio 2006-2007 al 3,4% del biennio 2015-2016). In Italia si passa, rispettivamente, dal 12% al -3,9%, quindi con una perdita complessiva di bilancio.

¹¹ Come rileva L. Stanghellini, “La gestione delle crisi bancarie”, in *Ricerche Giuridiche*, Vol. 4. N.2. Dicembre 2015, il non aver utilizzato Aiuti di stato nella prima fase della crisi si è trasformato da comportamento virtuoso ad elemento di crisi, in quanto le “maglie” normative in tema di sostegni pubblici si sono fortemente ristrette, mentre in altri paesi il sostegno pubblico avvenuto nella prima fase ha consentito al sistema bancario di rafforzarsi.

¹² Cfr. in proposito l’articolo di L. Davi, *Il Sole 24 Ore* del 18 aprile 2017.

¹³ Nella circostanza si applica il c.d. *burden sharing* (traducibile come “ripartizione degli oneri”), entrato in vigore nel corso del 2013, misura peraltro meno invasiva rispetto al *bail in*, in essere dall’1 gennaio 2016, i cui impatti sui possessori di strumenti finanziari e depositi anche non subordinati sono quindi molto più pesanti. Il tema del *burden sharing* ricorrerà più volte nella tesi.

¹⁴ All’epoca il terzo gruppo bancario italiano per dimensione degli attivi, dopo Intesa Sanpaolo e Unicredit.

dell'operazione di salvataggio un ammontare considerevole di risorse finanziarie, pubbliche¹⁵ e private: per queste ultime basti pensare che l'intervento del 2016 del Fondo Atlante, pari complessivamente a 2,5 miliardi, viene consumato in soli 12 mesi¹⁶. A ciò vanno aggiunti i miliardi (tra patrimonio e obbligazioni subordinate, strumenti peraltro sottoscritti per una parte significativa da clientela *retail*) utilizzati per coprire le perdite prima dell'intervento del Fondo Atlante.

Tali vicende producono il forte deterioramento del clima di fiducia che le famiglie hanno tradizionalmente mostrato verso il sistema bancario.

Questo anche perché, in tutti i casi appena citati, la genesi di tali crisi è oggettivamente riconducibile a gestioni di governo e manageriali poco efficaci, se non proprio anomale, come confermato dalle molteplici indagini avviate dalle varie Procure della Repubblica.

La pubblica opinione, inoltre, non manca di stigmatizzare l'operato del governo e dei partiti politici nella gestione delle situazioni di crisi nonché, soprattutto, quella delle Autorità di vigilanza, a partire dalla Banca d'Italia in relazione all'efficacia dei compiti di vigilanza ad essa affidati, per finire a Consob¹⁷.

Le voci critiche, in particolare, sollevano dubbi sulla reale capacità di intercettare tempestivamente le situazioni di anomalia nella gestione e, quindi, di porvi rimedio in via preventiva.

La crisi delle banche, a volte anche di una sola banca, non necessariamente di grandi dimensioni, può dunque avere gravi conseguenze. Per questo la messa a punto di misure preventive è fondamentale nell'ottica di evitare, nel generale interesse della comunità, il verificarsi di situazioni di crisi – o, come passo successivo, di gestire tali situazioni al fine di contenerne la portata ed i costi per la comunità – ed è su questa tematica che si svilupperà questa tesi¹⁸.

¹⁵ L'ammontare per cassa dell'intervento pubblico si attesta attorno ai 5 miliardi. L'argomento sarà sviluppato nel Capitolo 7.

¹⁶ Il 25 giugno 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto che ha portato al salvataggio di "Veneto" e "Vicenza", tra l'altro azzerando il capitale esistente e, quindi il valore dell'investimento del Fondo Atlante, che difficilmente potrà essere recuperato in maniera significativa ad esito della procedura di liquidazione avviata nell'ambito dell'intervento di salvataggio.

¹⁷ Lo scorso settembre i due rami del Parlamento hanno infine varato la Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario", che dovrebbe indagare sui recenti casi e discussi casi di crisi avvenuti nel nostro Paese.

¹⁸ Sul tema cfr. anche la "Lezione Giorgio Ambrosoli" di Ignazio Visco, Governatore Banca d'Italia, "Banche, Crisi e Comportamenti", Milano 9 novembre 2016.

Del resto, una parte sempre più importante e decisa dell'azione degli Organi di vigilanza è dedicata alla prevenzione, sia assicurando correttezza alla gestione ordinaria della banca, sia prevedendo misure adeguate in presenza di segnali di peggioramento nella stessa gestione¹⁹.

Tra l'altro su questi temi la normativa si è fortemente evoluta a seguito dell'avvio del processo di Unione Bancaria Europea.

In particolare, alcuni fondamentali interventi normativi recenti dettano regole comuni per la prevenzione e gestione delle crisi bancarie. Il riferimento è in particolare alla Direttiva Europea BRRD (*"Bank Recovery and Resolution Directive"*) n. 2014/59/EU, recepita in Italia con i due d.lgs. 180 e 181, entrambi del 16 novembre 2016.

Ad essa va necessariamente associato il Regolamento comunitario n. 806/2014²⁰, con il quale viene istituito il Meccanismo di Risoluzione Unico.

I contenuti di tali normative, che presentano taluni elementi fortemente innovativi, saranno analizzati nella tesi.

Attualmente siamo quindi in una fase di importante cambiamento: possiamo in particolare sostenere che si è conclusa una parte significativa del processo di adeguamento normativo e che si sta procedendo alla progressiva messa a fattore comune della regolamentazione.

Alcune situazioni di crisi intervenute dopo l'adozione della nuova normativa costituiscono i primi esempi di concreta applicazione e, quindi, occasioni per verificarne la valenza, anche se in realtà spesso è solo il trascorrere del tempo a poter dare la dimensione esatta dell'efficacia delle azioni e delle decisioni.

La tesi si sviluppa analizzando il contesto normativo, che è particolarmente articolato poiché prevede importanti riferimenti sulla normativa tanto primaria, quanto secondaria, trovando oggi i propri fondamenti in una matrice ampiamente internazionale.

L'analisi della normativa consentirà di mettere in evidenza le varie possibilità di pianificazione e di intervento preventivo rispetto alla crisi ed il modo con cui possono realizzarsi. Gli strumenti e le azioni previsti sono molteplici e differenti – per articolazione ed intensità – a seconda del livello di criticità nel quale viene a trovarsi la banca.

Va ricordato che una parte molto importante della normativa di riferimento è recente, quindi come già evidenziato i suoi effetti devono ancora manifestarsi in modo compiuto.

¹⁹ Sull'argomento risultano utili le "Riflessioni a margine delle Considerazioni finali", sempre del Governatore Visco, pronunciate il 31 maggio 2017.

²⁰ "Regolamento (UE) N. 806/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010".

In effetti, al momento la BRRD risulta applicata in un solo caso, relativo al salvataggio del gruppo spagnolo Banco Popular, che sarà esaminato nel Capitolo 3. La vicenda ha peraltro dato luogo a forti polemiche, con opinioni di segno opposto, che possono apparire fisiologiche in una fase in cui è non è trascorso abbastanza tempo per poter comprendere, *a posteriori*, la validità delle soluzioni adottate.

Inoltre, come si vedrà meglio nella tesi, le situazioni di crisi più recenti traggono origine in periodi in cui il quadro normativo attuale non si era ancora composto, quindi scontano, anche nella loro gestione, la presenza di una situazione di cambiamento nell'impianto regolatorio che non consente di valorizzare la complessiva portata della significativa evoluzione normativa.

Il lavoro svolto è stato in parte di analisi ed interpretazione delle norme. La struttura delle fonti sarà per una parte significativa costituita dal richiamo a norme primarie e secondarie, in particolare dell'Unione Europea, della Banca Centrale Europea, dell'*European Banking Authority* e, per quanto concerne il nostro Paese, della Banca d'Italia, oltre ad articoli ed interventi di autorevoli esponenti. La rilevanza della tematica ha infatti già prodotto importanti contributi e sviluppato un intenso dibattito.

Si è ritenuto opportuno integrare la tesi con l'analisi di tre casi specifici relativi al nostro Paese, conclusisi dopo l'entrata in vigore della BRRD ma gestiti con soluzioni differenti.

Il primo riguarda una situazione molto peculiare definita in Italia, ovvero l'intervento "volontario" del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, creato a fine 2015, che è stato applicato anche su una banca *in bonis* (Cassa di Risparmio di Cesena) e che ha successivamente contribuito ad un'operazione di salvataggio conclusasi di recente. Il secondo è rappresentato dalla tormentata vicenda delle ex Popolari venete (Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca), citato poco fa, mentre il terzo riguarda la Banca Monte dei Paschi di Siena, banca in difficoltà da alcuni anni ma che, come già visto, ha dimensioni tali per cui la formalizzazione di una sua crisi avrebbe potuto avere conseguenze devastanti. Le due ultime situazioni sono state risolte da poche settimane, dopo un complesso percorso teso a ricercare, tra molte difficoltà, una soluzione ritenuta accettabile rispetto al nuovo impianto normativo in tema di salvataggi bancari.

La tesi si articola in 7 capitoli, oltre alla presente premessa e alle conclusioni.

In dettaglio.

1. Il Capitolo 1 fa riferimento alla rilevanza del sistema bancario quale componente essenziale del sistema economico, soprattutto dei paesi più industrializzati e quindi anche dell'Italia.

2. Il Capitolo 2 traccia, nelle sue grandi linee, l'evoluzione storica della normativa bancaria italiana, per concentrarsi successivamente sull'evoluzione in chiave sovranazionale e sull'attuale impianto, facendo prevalente riferimento alla tematica della gestione delle crisi.
3. Il Capitolo 3 affronta nello specifico la tematica relativa al Meccanismo di Risoluzione Unico, di recente introduzione, che rappresenta il secondo pilastro dell'Unione Bancaria Europea.
4. Il Capitolo 4 tratta invece, in maniera sintetica, i molteplici presidi esistenti sulla gestione della banca, con attenzione rivolta alla situazione *in bonis* al fine di assicurare le condizioni di sana e prudente gestione.
5. Il Capitolo 5 concentra la sua attenzione sulla BRRD (*"Bank Recovery and Resolution Directive"*).
6. Il Capitolo 6 tratta più nello specifico le misure di intervento precoce.
7. Il Capitolo 7, infine, esamina le tre situazioni precedentemente ricordate, ovvero lo schema volontario del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, la vicenda Banca Popolare di Vicenza/Veneto Banca e quella di Banca Monte dei Paschi di Siena.

Come ultima notazione che si ritiene utile fissare nella premessa, bisogna considerare che le vicende relative al sistema bancario sono in costante evoluzione. Le informazioni, soprattutto quelle relative alle specifiche situazioni, risultano aggiornate sino alle evidenze disponibili alla data di completamento della tesi.

CAPITOLO PRIMO – IL RUOLO DELLE BANCHE ALL’INTERNO DELL’ECONOMIA E LA RILEVANZA DELLE CRISI BANCARIE

SOMMARIO: 1.1. La funzione delle banche; 1.2. Le differenze rispetto alle imprese non bancarie; 1.3. I possibili impatti delle crisi delle banche nel sistema economico e produttivo; 1.4. Le motivazioni alla base delle crisi bancarie

In questo capitolo introduttivo si forniscono alcuni cenni al ruolo delle banche, alla loro importanza nel circuito economico, a talune differenze rispetto alle altre tipologie di impresa, con focalizzazione anche sulla tematica delle crisi.

1.1 La funzione delle banche

Le banche sono i più importanti intermediari all’interno della disciplina dei mercati finanziari e la loro attività viene disciplinata in primo luogo dal Testo Unico Bancario²¹ (TUB) - principale e fondamentale riferimento normativo - come l’esercizio congiunto della raccolta al risparmio tra il pubblico e l’esercizio del credito (art. 10, comma 1 TUB).

Il legislatore riserva tali attività alle sole banche (art. 10, comma 2 TUB), le quali possono anche svolgere tutte le altre attività finanziarie, connesse o strumentali necessarie per svolgere il loro compito primario (art. 10, comma 3 TUB).

Il contratto tipico con cui si esplica tale attività è il deposito bancario²², attraverso il quale una banca acquisisce disponibilità liquide mediante un versamento da parte del risparmiatore o di altri soggetti (imprese, pubbliche amministrazioni, altre istituzioni finanziarie), dietro riconoscimento di corrispettivo costituito dal tasso di interesse e con impegno al rimborso. Tali disponibilità vengono poi utilizzate, in un momento successivo, per erogare credito a soggetti che lo richiedono, soprattutto imprese – che vi ricorrono per finanziarie investimenti o anche la corrente attività – ma anche famiglie (principalmente mutui per l’acquisto di abitazioni o credito rateale per

²¹ Emanato con il D.Lgs 385 dell’1 settembre 1993 ed entrato in vigore il successivo 1 gennaio, in sostituzione della “Legge bancaria” del 1936. Se ne farà riferimento più ampio nei capitoli successivi.

²² Il deposito bancario deve essere distinto dal deposito disciplinato dal Codice Civile. La differenza tra i due istituti risiede nel corrispettivo che, nella disciplina del Cod.civ., viene corrisposta dal depositante a chi si occupa della custodia, mentre nella disciplina TUB è la banca a versarlo al depositante. Di regola, il contratto dei depositi è collegato a un contratto di conto corrente bancario, che regola il dare-avere tra banca e cliente. Sul contratto di deposito cfr. C. Brescia Morra, “Il diritto delle banche”, Il Mulino. Bologna, 2016, pag.38.

acquisto di beni e servizi), pure in questo caso prevedendo il meccanismo della remunerazione attraverso il tasso di interesse, che questa volta la banca dovrà ricevere dal cliente: i contratti tipici in questo caso sono l'apertura di credito e il mutuo.

Proprio dallo schema del deposito si può rilevare la principale funzione economica della banca, ossia il trasferimento di denaro dal depositante a chi ne fa richiesta per esigenze di finanziamento; tale funzione viene definita di intermediazione creditizia, poiché, per l'appunto, la banca intermedia tra chi offre liquidità e chi ne fa domanda per finanziare propri fabbisogni.

Per il risparmiatore tale funzione permette di poter usufruire di un investimento che offre taluni elementi di sicurezza²³ e di rendimento: da una parte egli potrà, in particolare con il deposito "a vista", ove non sono previsti termini per la restituzione (e dunque la richiesta di restituzione del denaro depositato potrà essere fatta in ogni momento), richiedere indietro la liquidità quando lo riterrà opportuno; dall'altra parte invece potrà usufruire di una remunerazione sotto forma di tasso di interesse, garantito dal contratto di deposito stipulato con la banca²⁴.

All'interno della funzione di intermediazione creditizia la banca realizza inoltre la trasformazione delle scadenze: riprendendo lo schema del deposito, vi è un rapporto di debito con il risparmiatore generalmente a breve termine, rappresentato da depositi "a vista", ossia, come detto, dove vi è la possibilità per il depositante di poter prelevare l'intero ammontare o una parte di esso senza particolari termini di preavviso, e dall'altra un rapporto di credito con l'impresa o altro soggetto finanziato, ove vi è l'interesse della banca (o la necessità del soggetto affidato) affinché sia a lungo termine²⁵. Il tema della trasformazione delle scadenze è oggi ancora più sentito se si tiene conto che, ad agosto 2017²⁶, soltanto il 18% della raccolta bancaria era espresso sotto forma di obbligazioni (che sono una forma di risparmio a più lunga durata), mentre il restante 82% era

²³ Anche se il livello di garanzia è oggi notevolmente modificato a seguito dell'introduzione del *bail in*, i depositi bancari delle persone fisiche restano garantiti sino all'importo di 100.000 euro per banca e per singolo intestatario (quindi un conto cointestato tra due persone fisiche viene garantito per 200.000 euro, però una persona fisica che ha due o più conti presso la stessa banca viene rimborsata comunque sino a 100.000 euro).

²⁴ Oggi i mercati europei vivono una situazione di tassi eccezionalmente bassi che, unita ad una abbondanza di liquidità, porta alla diffusa assenza di remunerazione, in particolare sui depositi a vista (c.d. "tasso zero"). Si deve però parlare di una situazione non ordinaria, nella norma i depositi sono soggetti a remunerazione.

²⁵ Ad esempio, i mutui per l'acquisto di abitazione hanno quasi sempre durata di almeno vent'anni, anche se prevedono il rientro progressivo dell'esposizione mediante ammortamento.

²⁶ Fonte "Monthly Outlook" dell'Associazione Bancaria Italiana.

costituito da conti correnti e altre forme a breve scadenza quali libretti di deposito, certificati di deposito o *time deposit*²⁷.

Sempre nell'ambito dell'intermediazione creditizia, va poi sottolineata la funzione di diversificazione del rischio. Infatti i risparmi di una pluralità di soggetti entrano nella disponibilità della banca costituendo una sorta di unico “calderone” che viene utilizzato per erogare credito ad un insieme egualmente numeroso di soggetti. Scompare, quindi, il nesso diretto tra fornitore ed utilizzatore della liquidità ed il rischio di credito (ossia il rischio che il debito contratto dal soggetto finanziario possa in tutto o in parte non essere restituito alla scadenza) viene di conseguenza estremamente frammentato²⁸.

Oltre alla basilare e riservata funzione di intermediazione creditizia, dobbiamo poi citare altre importanti attribuzioni del sistema bancario:

- Funzione monetaria, considerato che le banche rappresentano il principale – anche se non più esclusivo²⁹ – veicolo di canalizzazione dei sistemi di pagamento, i cui volumi di scambio, sia per il continuo sviluppo delle economie che per il crescente grado di internazionalizzazione e l'evoluzione tecnologica, hanno raggiunto dimensioni enormi. Fra l'altro i meccanismi operativi con cui sono regolati i pagamenti attraverso le banche offrono le maggiori tutele in termini di sicurezza, tracciabilità e verifica della liceità delle transazioni (normativa antiriciclaggio).
- Funzione di politica economica: le banche tradizionalmente agiscono come cinghia di trasmissione per le politiche stabilite dalle autorità monetarie, che siano tanto restrittive, quanto espansive. Molto importante, ad esempio, è oggi il programma TLTRO³⁰ della BCE, con il

²⁷ Gli impieghi invece sono prevalentemente erogati a medio/lungo termine (mutui in particolare, sia alle imprese che alle famiglie). La rilevanza della trasformazione delle scadenze per le banche è tale che la stessa viene regolata dalle norme sul rischio sul tasso di interesse, previsto dalle norme di Basilea.

²⁸ Cfr. Banca d'Italia, “Cos'è una banca?”, su sito Banca d'Italia.

<https://www.bancaditalia.it/servizi-cittadino/cultura-finanziaria/informazioni-base/banca/index.html>.

²⁹ Sempre maggiore importanza stanno assumendo soggetti diversi dalle banche (quali gli Imel, Istituti di Moneta Elettronica, peraltro soggetti ad attività di Vigilanza da parte della Banca d'Italia) mentre, in prospettiva, andrà valutato l'impatto potenzialmente enorme di soggetti di estrazione non finanziaria quali Alibaba, Amazon, ecosì via.

³⁰ Acronimo di “Targeted Longer Term Refinancing Operations”. Si tratta di operazioni di rifinanziamento a lungo termine, a condizioni molto vantaggiose, realizzate dalla BCE a favore delle banche, con vincolo di destinare i fondi ricevuti al sostegno finanziario all'economia reale. Il precedente intervento di sostegno, denominato LTRO (“Longer Term Refinancing Operations”) non aveva sortito gli effetti sperati in quanto le banche, non essendo vincolate all'impiego del rifinanziamento ricevuto dalla BCE, avevano destinato soltanto pochi fondi all'erogazione di finanziamenti, preferendo altre forme di investimento, soprattutto in titoli di Stato.

quale la stessa Banca Centrale offre alle banche rifinanziamenti a condizioni molto vantaggiose, purché le banche utilizzino i proventi ricevuti per aumentare il loro credito all'economia, stimolandone la crescita.

- Funzioni di fornitore di servizi: le banche hanno progressivamente ampliato la numerosità dei servizi che possono essere considerati accessori alle loro attività principali. Basti pensare, ad esempio, all'incasso di stipendi e pensioni, al pagamento di imposte e tasse, all'emissione di carte di credito, alla custodia di valori (cassette di sicurezza), alla gestione di strumenti finanziari (titoli di Stato e altri), alla sottoscrizione di polizze assicurative, con una progressiva diversificazione che arriva oggi alla vendita di biglietti per eventi culturali e sportivi, all'acquisto di immobili, ai viaggi.

1.1. Le differenze rispetto alle imprese non bancarie

La differenza tra banche e imprese ha origini storiche. Alla fine dell'Ottocento, l'attività bancaria viene considerata attività d'impresa, senza alcun grado di specialità (eccetto qualche onere in più per le società per azioni che svolgono attività aventi ad oggetto il credito).

Sono i primi interventi di riordino normativo, nel 1926 ma soprattutto nel 1936, a dettare la linea di demarcazione tra impresa e banca, prevalentemente nel settore dei controlli, e a dare a quest'ultima una rilevanza "pubblica": difatti, la natura stessa della banca viene considerata come dottrina meritevole di considerare la sua attività sotto l'interesse pubblico. Il tutto anche alla luce delle ripetute crisi bancarie avvenute in Italia tra la fine dell'800 e gli anni '30, spesso provocate da una eccessiva e non adeguatamente controllata commistione tra industria e istituti di credito³¹.

La nascita della Costituzione, dal 1948, fa sì che all'art. 47 si preveda la "tutela al risparmio":

"La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese."

³¹Cfr. C. Brescia Morra, *op. cit.*, pag.

La funzione pubblica fa in modo che, mediante le banche, affluiscono finanziamenti in precisi settori economici o aree territoriali.

Verso la seconda metà del Novecento viene progressivamente meno la visione pubblicistica della banca, con le forti attenuazioni sui vincoli riconosciuti verso di essa, dalle scelte gestionali alle autorizzazioni all'attività.

Nel 1985, con il recepimento della Direttiva 77/780/CE, si afferma la natura imprenditoriale della banca. Il comma 1 dell'art. 1 del D.P.R. 350/1985 (che ha recepito la predetta direttiva) afferma infatti:

“L'attività di raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e di esercizio del credito ha carattere d'impresa, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano.”

Tale indirizzo viene poi riaffermato anche dalla legge 218/1990 (meglio nota come “Legge Amato” dal nome dell'allora Ministro del Tesoro) che impone la forma della società per azioni per le banche³²: ancora oggi, nel pieno rispetto dell'art. 47 della Costituzione, si assimila l'attività bancaria a quella d'impresa.

Infine, lo stesso TUB del 1993 chiarisce che l'attività bancaria ha carattere di impresa (art. 10, comma 1).

La banca, tuttavia, non è un'impresa come le altre, sotto vari profili fondamentali.

Non è immediato tracciare una linea di confine tra banche e altri soggetti imprenditoriali. La principale differenza risiede nell'attività: come già specificato precedentemente, l'art. 10 del TUB delinea le due principali attività bancarie, erogazione del credito e raccolta del risparmio, ed in particolare specifica che queste due attività possono essere poste in essere congiuntamente soltanto dalle banche. In particolare, la raccolta del risparmio tra il pubblico è riservata soltanto alle banche, a parte alcune contenute eccezioni indicate in maniera specifica dall'art. 11 TUB³³.

Connesso a tale specificità è un altro elemento di fondamentale differenziazione: la “banca” è un soggetto autorizzato allo svolgimento dell'attività bancaria (art. 1. lett. b) del TUB). L'autorizzazione all'attività bancaria è cosa ben diversa dalle autorizzazioni che anche le altre

³² In precedenza esistevano varie tipologie di banche di matrice pubblica, non costituite sotto forma di società per azioni. Il riferimento è in particolare alle Casse di Risparmio ed agli “Istituti di diritto pubblico” (questi ultimi, molto importanti per le loro dimensioni, erano 6: Istituto San Paolo di Torino, Banco di Napoli, Banco di Sardegna, Banco di Sicilia, Banca Nazionale del Lavoro e Monte dei Paschi di Siena).

³³ Viceversa l'erogazione del credito è consentita a soggetti diversi dalle banche, anche se di norma deve trattarsi di soggetti vigilati e sono previste specifiche limitazioni.

imprese devono acquisire per poter diventare operative. Essa è un processo complesso, molto articolato, che costituisce una sorta di “barriera all’ingresso” per i soggetti potenzialmente non sufficientemente qualificati³⁴.

Un elemento discriminante è ad esempio costituito dal capitale minimo (10 milioni per la banca costituita sotto forma di società per azioni, 5 milioni per le banche cooperative), un limite molto superiore rispetto alle altre imprese, pur se ampiamente giustificato dalla diversa dimensione e composizione della situazione patrimoniale. Non solo, la normativa prevede che il patrimonio minimo di una banca debba essere rapportato alla dimensione delle proprie attività, secondo meccanismi accuratamente definiti³⁵.

Dalla specificità funzionale deriva, coerentemente, un’ulteriore e fondamentale differenziazione tra la banca e le altre imprese, costituita dalla presenza di una corposissima normativa di riferimento, rinvenibile in un complesso coacervo regolamentare di natura primaria e secondaria, in base al quale è possibile sostenere che l’attività bancaria è sostanzialmente governata da un insieme di regole che ne indirizzano, spesso in maniera molto vincolante, l’operatività. Il tutto, in realtà, ha la finalità principale di evitare l’insorgere di situazioni molto problematiche sotto l’aspetto gestionale, stante la grande difficoltà di risolvere la crisi di una banca rispetto a quella di un altro tipo di impresa.

Le finalità della normativa afferente le banche sono molteplici, le principali possono essere così sintetizzate:

- tutelare la stabilità del sistema finanziario (è fra l’altro il compito principale assegnato alle banche centrali);
- salvaguardare il risparmio, considerato anche, come visto, il suo rilievo costituzionale;
- tutelare i consumatori;
- salvaguardare una serie di profili specifici, socialmente rilevanti (problematiche antiusura, antiriciclaggio).

Altra peculiarità, legata all’ampiezza della propria operatività, è che le banche sono sottoposte all’azione di più Organismi di vigilanza³⁶:

³⁴Ulteriori elementi sono presenti nel Capitolo 4, paragrafo 2.

³⁵ Meglio descritti nel paragrafo 4.2.1.1..

³⁶ Oltre a quelli ricordati in modo specifico va aggiunto che le banche, ovviamente, sono soggette a varie normative comuni alle altre imprese, ad esempio quelle sul rapporto di lavoro, sulla sicurezza dei lavoratori,

- Banca Centrale Europea, *in primis*;
- Banca d'Italia, oggi in quanto banca centrale nazionale delegata dalla BCE;
- Consob – Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, per quanto concerne i servizi di investimento;
- Ivass – Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, per quanto concerne l'attività nel settore delle assicurazioni;
- Covip – Commissione di vigilanza per il fondi pensione, per quanto riguarda l'attività nel settore dei fondi pensione.

Quale altro elemento distintivo che è utile citare vi è l'impianto del processo sanzionatorio che interessa gli esponenti delle banche: non solo gli esponenti principali – Amministratori, Sindaci, Direttori Generali – ma anche responsabili di particolari specifiche quali, in particolare Crediti, Finanza, Rischi, Controlli³⁷.

Si tratta di una struttura specifica ed aggiuntiva rispetto alla tradizionale normativa civile e penale sulle imprese, stabilita dalle diverse Autorità sopra citate (Banche centrali, Consob, Ivass), che colpisce comportamenti non conformi alle specifiche previsioni della normativa di settore.

In termini evolutivi occorre evidenziare come la linea di demarcazione tra banca e impresa sia diventata più “stretta” nel momento in cui vi è stata un'evoluzione dell'attività di entrambe le componenti, in particolare quando le imprese hanno iniziato a negoziare nuovi prodotti, simili a quelli bancari, o viceversa le banche hanno posto attività diverse da quelle tradizionali. Nonostante questa evoluzione, tuttavia, ancora oggi la differenziazione tra impresa bancaria e altri tipi di impresa resta ampia, in Italia come negli altri paesi più evoluti.

1.3. I possibili impatti delle crisi delle banche nel sistema economico e produttivo

Come già accennato in Premessa, soprattutto negli ultimi anni si è assistito ad un forte intervento del legislatore, in particolar modo europeo, sulla regolamentazione delle crisi bancarie, sia a fini preventivi che risolutivi, per la crescente consapevolezza della portata degli effetti che una

sull'ambiente e così via. Va inoltre ricordato, in materia di antiriciclaggio, la presenza dell'UIF – Unità di Informazione Finanziaria – istituita all'interno della Banca d'Italia dalla legge 231 del 2007.

³⁷ Le sanzioni vengono disciplinate da un intero titolo del TUB, l'ottavo.

crisi di una banca può avere nel sistema economico³⁸. Questo, a maggior ragione, in una fase di forte rallentamento della crescita economica, seguita alla crisi globale del 2007-2008, con riflessi molto evidenti su tante banche di diversi paesi e, in qualche caso, anche sull'intero sistema bancario nazionale³⁹.

I primi motivi di preoccupazione risiedono nella peculiarità dell'attività delle banche (esaminata nel precedente Paragrafo 1.1). L'intermediazione creditizia, infatti, dà vita ad un "circuito" monetario che non può interrompersi senza compromettere il corretto funzionamento di un moderno sistema economico.

Il concetto di "moltiplicatore dei depositi", che si genera grazie ai meccanismi di reimmissione nel circuito produttivo (attraverso l'erogazione del credito) dei depositi raccolti dai risparmiatori, resta fondamentale e imprescindibile ancora oggi.

Poter assicurare al sistema delle imprese adeguati flussi di credito è fenomeno talmente importante che, nel momento in cui le banche – anche in Italia – hanno significativamente rallentato i flussi di nuovi finanziamenti (a seguito della situazione di crisi congiunturale e/o della maggiore prudenza nell'assunzione delle politiche di gestione), le Autorità monetarie sono intervenute attraverso specifiche iniziative, quali le operazioni TLTRO (citate nella nota n. 28), certamente non ipotizzabili in tempi "normali", anche perché molto costose per le Istituzioni pubbliche che le pongono in essere e, quindi, per la collettività.

Sotto l'aspetto delle passività, d'altro canto, il più grave impatto di una crisi bancaria è verso i risparmiatori (o depositanti) poiché, nel caso in cui sia accertato uno stato di difficoltà sulla liquidità, l'istituto bancario rischia di non essere più in grado di restituire le somme versate ai depositanti, ovvero di non poterlo fare in tempi brevi: nel momento in cui vi è la "corsa agli sportelli" per ritirare i depositi, la banca si troverà in una situazione in cui non sarà più in grado di disporre di fonti di finanziamento adeguate per porre in essere le sue attività e quindi mantenere il proprio equilibrio di bilancio⁴⁰: e ciò, in estremo, apre la strada al fallimento. In questo senso, le normative di settore prevedono una serie di regole che tendono ad assicurare, costantemente,

³⁸ Peralto, come rilevato da F. Capriglione, "La nuova gestione delle crisi bancarie", p. 107 e segg., in Italia la disciplina sulle crisi delle banche si è sempre connotata per i suoi caratteri profondamente diversi rispetto al resto delle imprese, sin da quando l'attività creditizia ha trovato organica disciplina.

³⁹ Si può fare riferimento, a livello di Stati, a Spagna, Irlanda, Grecia, Portogallo, Islanda in ambito europeo.

⁴⁰ Una situazione del genere ha interessato in Italia banche quali Monte dei Paschi di Siena, Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza, inducendo il Governo a varare misure di emergenza, come si vedrà analizzando, nel capitolo 7, le vicende di queste tre banche.

adeguati livelli di liquidità, oltre i quali sono previsti interventi di emergenza per superare specifiche situazioni di deterioramento dei parametri⁴¹.

La molteplicità dei rapporti commerciali intrattenuti dalle banche⁴² rende poi ancora più delicata la relazione con il territorio. Se, infatti, può essere relativamente semplice per il depositante spostare i propri risparmi presso un'altra banca o un altro intermediario finanziario (ad esempio Bancoposta, di Poste italiane), molto più difficile può essere la posizione del soggetto che è stato finanziato dalla banca in crisi; questi, infatti, deve trovare un'altra banca che lo ritiene sufficientemente affidabile per essere destinatario dell'erogazione di un finanziamento e, oltre a ciò, occorre capire se il tutto avviene alle medesime condizioni contrattuali o se deve sostenere oneri maggiori.

Inoltre, non si deve dimenticare che una banca può avere anche rapporti con altri intermediari sotto forma di prestiti interbancari e servizi di pagamento, dunque la crisi di una banca può ripercuotersi su tutte le altre, creando anche un clima di sfiducia verso l'intero sistema bancario.

Nella storia recente, in un'epoca di forte integrazione internazionale, si è notato in modo palese come la crisi di specifiche componenti dei sistemi bancari abbia portato a una crisi globale, rendendo spesso necessario un intervento da parte dei singoli Stati. Ne sono una dimostrazione gli eventi del 2007, nella quale uno dei "focolai" più importanti risiedeva nella proliferazione dei mutui *subprime*, soprattutto negli Stati Uniti, ossia mutui concessi in assenza di tutti i necessari presupposti prudenziali di merito creditizio. In particolare, in quella sede fu decisivo il passaggio delle banche dal modello *originate and hold* (erogazione del mutuo e attesa di un lasso di tempo per la naturale restituzione della somma, al fine di disporre nuovamente dei fondi erogati) al modello *originate to distribute* (erogazione del mutuo e trasferimento a terzi del rischio mediante operazioni di cartolarizzazione – anch'esse spesso non correttamente valutate da chi le poneva in essere – in modo da ricreare rapidamente la liquidità necessaria a riavviare il processo di erogazione dei crediti).

I limiti di tale meccanismo tecnicamente "perverso" (in quanto fondato su presupposti non corretti di valutazione del rischio) sono emersi in tutta la loro dimensione nel momento in cui la crisi del mercato immobiliare statunitense ha rotto l'elemento di sostegno rappresentato dalla (di fatto solo teorica) presenza di adeguate garanzie ai mutui erogati, rappresentate dal valore degli immobili ipotecati, peraltro caratterizzati da una crescita tanto prolungata quanto irrazionale (al

⁴¹Cfr. Paragrafo 4.2.1.2.

⁴² Oggi, in Italia, una banca considerata di medie dimensioni raccoglie risparmio da alcune centinaia di migliaia di clienti ed eroga credito ad alcune decine di migliaia di imprese.

punto da generare lo scoppio, da molti esperti previsto, della “bolla immobiliare”, alla base del crollo di tutto l’impianto). Ne è derivata una crisi di gigantesche dimensioni⁴³, che ha interessato molte banche operanti nel settore dei mutui e finanche le due agenzie statunitensi (Fanny Mae e Freddie Mac) che, attraverso le cartolarizzazioni, garantivano il funzionamento del sistema⁴⁴.

La medesima crisi comporta, dapprima negli Stati Uniti, il fallimento di grandi istituti creditizi, quali Lehman Brothers, che porta una intensa instabilità e sfiducia nei mercati, dovuta al fatto che, in quella situazione, il governo americano non interviene, lasciando fallire la banca⁴⁵.

Il *default* Lehman Brothers genera preoccupazioni diffuse sulla solidità di altre banche d'affari e timori per gli effetti dell'esposizione verso questi istituti di tutti gli altri partecipanti al mercato, secondo un effetto-domino potenzialmente di dimensioni catastrofiche⁴⁶.

Infatti, da qui, successivamente, la crisi colpisce molte altre banche, arrivando anche in Europa, dando vita a interventi di grande portata da parte di varie nazioni⁴⁷. In particolare, in sintesi:

- negli Stati Uniti, dopo la bancarotta di Lehman Brothers, si approva un piano di salvataggio, il *Troubled Asset Relief Programme* (TARP), incentrato sull’acquisto da parte del Tesoro di 700 miliardi di titoli “tossici”⁴⁸;
- nel Regno Unito, dove si hanno i maggiori effetti della crisi europea, si interviene con un piano di ricapitalizzazione delle prime otto banche, compresa la stessa Northern Rock⁴⁹;

⁴³ Sulla crisi del 2007, cfr. Consob, “La Crisi finanziaria del 2007-2009”, su sito Consob. <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>.

⁴⁴ Le due agenzie vengono nazionalizzate nel 2008, con costi di salvataggio molto elevati a carico dei privati cittadini.

⁴⁵ In effetti molti ritengono che le autorità americane, che in precedenza avevano consentito il salvataggio dell’altra banca Bear Stearns, in gravissima crisi di liquidità per una gestione poco accorta, abbiano volutamente deciso di lasciare Lehman al proprio destino per dare un segnale molto forte ad un mercato i cui eccessi avevano portato ad una crisi di dimensioni senza precedenti.

⁴⁶ In realtà il fenomeno non ha interessato solo il settore bancario. Sempre nel 2008 il maggiore gruppo assicurativo statunitense, AIG, rimasto anch’esso imbrigliato nella crisi dei mutui *subprime*, fu salvato con un aiuto della Federal Reserve pari a ben 85 miliardi di dollari. In questo caso si è ritenuto troppo rischioso lasciare fallire l’istituzione, a differenza di quanto accaduto con Lehman.

⁴⁷ Cfr. E. Galanti, “Cronologia della crisi 2007-2012”, in “Quaderni di ricerca giuridica” n.72. Maggio, 2013.

⁴⁸ Grazie al successivo ritorno superamento delle varie situazioni di crisi, il programma si è chiuso nel dicembre 2014, generando per il Tesoro americano un interessante utile. Questo anche grazie alla forte ripresa del settore bancario statunitense, che dopo pochi anni ha ripreso a produrre utili in quantità consistente.

- il Belgio (contribuisce in parte anche il governo francese) effettua un intervento finanziario per sostenere la banca Dexia, realtà di fondamentale importanza per quella nazione;
- la Germania effettua interventi pubblici di ammontare considerevole, sia sotto forma di garanzie che di sottoscrizione di titoli subordinati di numerose banche in difficoltà. Tra queste ultime, va citato il caso della Dresdner Bank, una delle realtà storicamente più importanti del Paese, incorporata nel 2009 in Commerzbank.

Con riferimento all'Italia, come detto non si verificano situazioni tali da richiedere interventi significativi. In linea con l'approccio europeo di gestione di quella particolare situazione, vengono emanati due decreti⁵⁰:

- il d.lgs n. 155 del 9 ottobre 2008, "*Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali*". Prevede la possibilità che il MEF sottoscriva aumenti di capitale a favore di banche con problemi di patrimonializzazione, a condizioni ben determinate. Introduce ulteriori disposizioni volte a facilitare la possibilità di ricorso a strumenti di liquidità straordinaria (Emergency Liquidity Assistance, ELA⁵¹) ed estende la possibilità di applicare l'istituto dell'amministrazione straordinaria⁵² anche alle situazioni di posizione di liquidità critica e tale da costituire un rischio per il sistema;
- il d.lgs n. 185 del 29 novembre 2008, detto "anti crisi", che fra le molteplici misure previste introduce la possibilità per il MEF di sottoscrivere bond bancari che possano essere computati nei fondi propri migliorando quindi i *ratios* patrimoniali⁵³.

Nel complesso, il ricorso a tali strumenti risulta del tutto marginale.

L'approccio dell'Unione Europea si sviluppa sotto due profili: da una parte, l'UE assicura un sostegno finanziario agli Stati in difficoltà mediante programmi di assistenza finanziaria e con

⁴⁹ Sul caso Northern Rock, cfr. M. Niada, "Nazionalizzazione 'temporanea' per Northern Rock", su Il Sole 24 Ore 18 febbraio 2008.

⁵⁰ Sul punto cfr. G. Boccuzzi, "Towards a new framework for banking crisis management. The international debate and the italian model", pag. 82, Quaderni della ricerca giuridica n. 71, Banca d'Italia, ottobre 2011.

⁵¹ Cfr. anche Paragrafi 3.2. e 6.3.2.

⁵² Art. 70 del Testo Unico Bancario, cfr. Paragrafo 3.3.

⁵³ Gli strumenti sono noti come "Tremonti bond" dal nome dell'allora Ministro dell'Economia.

operazioni non convenzionali della BCE⁵⁴, mentre dall'altra si va ad attuare una riforma degli strumenti regolamentari utilizzati, al fine di prevenire eventuali situazioni di emergenza che possano richiedere interventi di salvataggio di Stati in difficoltà.

Per quanto concerne il primo approccio, vengono posti in essere aiuti di secondo grado, in modo da evitare che “fallimenti del mercato” si trasformino in “fallimenti degli Stati”: così, nell'ottobre 2009, con la difficoltà della Grecia di emettere nuovi titoli di debito, e con il rischio di un'ipotesi “Grexit” che avrebbe portato a pesantissime perdite per le banche europee, in particolare tedesche e francesi, i Capi di stato e di governo dei paesi membri concordano un intervento mediante un pacchetto di aiuti finanziari, adottato attraverso accordi bilaterali in cui la Grecia si obbliga, mediante un *Memorandum of Understanding* (MOU)⁵⁵, a prendere impegni subordinati alla concessione di prestiti. L'aggravarsi della crisi del debito sovrano, che investe anche Irlanda e Portogallo, suggerisce l'istituzione di appositi meccanismi di aiuto finanziario, quali lo *European Financial Stabilisation Mechanism* e lo *European Financial Stability Facility*, aventi natura temporanea e, successivamente, lo *European Stability Mechanism*, avente invece natura permanente.

Nel caso, invece, della Spagna, l'ESM viene utilizzato per la ricapitalizzazione delle banche in crisi, mediante un prestito al Governo spagnolo⁵⁶.

Rilevante è anche il ruolo della BCE nel quadro degli interventi di contenimento degli effetti della crisi, con l'acquisto di titoli del debito pubblico sul mercato secondario⁵⁷, venendo meno alle restrizioni previste dagli articoli 123-125 TFUE (Trattato delle Finanze dell'Unione Europea, Lisbona 2007), che impediscono aiuti finanziari agli Stati Membri, con la giustificazione dell'esigenza di salvaguardare i meccanismi di trasmissione della politica monetaria e il contrasto ai rischi per l'Euro e la stabilità dei prezzi⁵⁸.

⁵⁴ Per un elenco degli strumenti adottati, cfr. A. Canepa, “Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione dei meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria”, in *Rivista AIC*, 1, 2015.

⁵⁵ La natura del MOU è controversa: per una parte della dottrina ha mera rilevanza politica, priva dunque di valore giuridico, mentre per il Tribunale costituzionale portoghese ha valore giuridicamente vincolante.

⁵⁶ In particolare, nel dicembre 2012 sono state emesse obbligazioni per 39,5 miliardi, che l'ESM ha poi girato al Fondo spagnolo creato per ricapitalizzare le banche di quello stato. La Spagna è uscita dal programma di assistenza finanziaria dopo un anno.

⁵⁷ Per approfondire il ruolo di supplenza della BCE, cfr. G. Napolitano, “La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della *governance* economica europea”.Pag.

⁵⁸ Vedi L. Buffoni, “La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso “decisivo””, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

Inizialmente, la BCE vara il programma di acquisto di titoli del debito pubblico degli Stati in difficoltà, denominato *Securities market programme* (SMP), subordinando l'acquisto di tali titoli ad una lettera contenente raccomandazioni in materia di politiche economiche; successivamente, il programma SMP è sostituito⁵⁹ dal piano *Outright monetary transaction* (MTP), mentre nel Gennaio 2015 si dà concreta attuazione al programma di “quantitative easing”⁶⁰: entrambi i programmi sono strumenti di politica monetaria non convenzionale, e consistono nell'acquisto di titoli nel mercato secondario per far fronte a situazioni di emergenza, quali crisi dello *spread* e deflazione.

Il secondo approccio dell'UE riguarda la riforma della *governance* europea, dovuta all'esigenza di realizzare adeguate forme di coordinamento, nata già prima della crisi e introdotti con i Trattati di Maastricht e Lisbona, ritenuti però insufficienti, alla luce dell'evoluzione del contesto di riferimento.

Questo profilo, che sarà approfondito nei capitoli successivi, è più importante perché intende affrontare in modo realmente strutturale – attraverso la regolamentazione – anche la prevenzione e gestione delle crisi bancarie.

In Italia, come abbiamo visto, specifiche crisi bancarie si sono manifestate con anni di ritardo e, più che a fenomeni distorsivi quali un'eccessiva e imprudente esposizione verso il settore immobiliare, sono da ricondurre agli effetti di una congiuntura molto più negativa e prolungata che in altri paesi, cui si sono in più casi associati fenomeni di gestione non improntata ai corretti canoni prudenziali, se non addirittura riconducibili a situazioni di acclarata *mala gestio*.

Le difficoltà delle banche italiane si sono riflesse in una riduzione del supporto creditizio alle imprese e nell'aumento vertiginoso delle sofferenze. Tra fine 2011 e fine 2016⁶¹ gli impieghi delle banche sono diminuiti del 7%, mentre i crediti in sofferenza (al netto delle svalutazioni apportate in bilancio dalle banche) sono aumentati del 90%, con chiari effetti sul tessuto economico, soprattutto con riferimento alle imprese.

La crisi di alcune banche locali colpisce poi profondamente i relativi territori di radicamento, laddove le stesse rappresentano, a volte da lunghissimo tempo, precisi punti di riferimento per le economie locali. E' il caso del Veneto (Popolare di Vicenza – Veneto Banca), della Toscana (Banca Etruria – Banca Monte dei Paschi), delle Marche (Banca Marche).

⁵⁹ Importante è il discorso tenuto dal Presidente della BCE Mario Draghi il 26 Luglio 2012 alla *Global Investment Conference*, in cui affermò l'intenzione della Banca Centrale Europea di ricorrere, durante il suo mandato, a ogni mezzo per salvaguardare la moneta unica.

⁶⁰ Si vedano i precedenti riferimenti alle operazioni LTRO e TLTRO.

⁶¹ Fonte “Monthly Outlook” dell'Associazione Bancaria Italiana.

In Italia, infatti, il ruolo delle banche locali è storicamente rilevante e lo stesso è stato rafforzato dalla crisi iniziata nel 2008. Un recente studio della Banca d'Italia⁶², mette infatti in luce che

“le banche locali hanno acquisito un peso crescente nel finanziamento di famiglie e imprese nel periodo delle due profonde recessioni che l'economia italiana ha attraversato a partire dal 2008.

...

In tutto il periodo (2007-2014, ndr) le banche locali hanno presentato tassi di crescita dei prestiti al settore privato più elevati di quelli delle altre banche, con divari particolarmente ampi nel biennio 2008-09 ...”,

pur evidenziando che

“tuttavia, in diversi casi la crescita dei prestiti è stata gestita in modo inefficace, senza un'adeguata evoluzione dei modelli organizzativi per il controllo del merito creditizio e del rischio”.

Quest'ultima notazione appare quanto mai appropriata in considerazione degli eventi specifici che hanno riguardato alcune delle banche che di recente sono entrate in situazioni di crisi⁶³. Essa spiega anche la grande attenzione che è stata riservata alla soluzione di tali crisi, cercando di contemperare il rispetto delle regole con le esigenze di natura anche sociale.

Questo senza dimenticare le conseguenze subite da decine di migliaia di piccoli risparmiatori che hanno sottoscritto azioni o obbligazioni subordinate nelle banche che, da fine 2015 ad oggi, sono state oggetto di operazioni di salvataggio⁶⁴.

In definitiva, appare quanto mai fondamentale che l'operatività delle banche sia incardinata all'interno di una serie di regole e di disposizioni che possano, per quanto possibile, ridurre i rischi di entrare in situazioni di forte difficoltà.

Ed è proprio lungo questa linea che si è mossa, negli ultimi anni, l'attività delle Autorità di vigilanza.

⁶² “Le banche locali e il finanziamento dei territori: evidenze per l'Italia (2007-2014)”, conclusioni. Questioni di economia e finanza, n. 324, marzo 2016.

⁶³ Cfr. i casi esaminati nel successivo Capitolo 7.

⁶⁴ La sensibilità “pubblica” sul tema della sottoscrizione di strumenti di capitale e subordinati da parte di soggetti privati è tale che nelle recenti situazioni di crisi (4 banche in risoluzione a novembre 2015, banche venete, Monte Paschi) sono stati previsti interventi di parziale ristoro delle perdite a favore dei soggetti più “deboli”.

1.4 .Le motivazioni alla base delle crisi bancarie

Si è già detto che le banche, in quanto imprese, vivono all'interno del contesto socio-economico di riferimento e non possono restare immuni dalle sue dinamiche, specie se negative.

Le origini dei fenomeni di crisi, che comunque assumono connotazioni decisamente diverse rispetto alle altre tipologie di impresa – anche per il quadro normativo all'interno del quale le stesse vengono gestite – sono abbastanza peculiari⁶⁵:

- problemi di natura reddituale, che si traducono nella incapacità prolungata di produrre utili: tale situazione può anche generarsi a seguito di motivazioni economiche, legate alla situazione del territorio di riferimento⁶⁶;
- deficit di capitale: in un sistema che, come vedremo più volte nella tesi, è oggi fortemente incentrato su regole che impongono precisi livelli di patrimonializzazione, l'insufficiente dotazione di capitale e la difficoltà nel reperirlo conducono le banche verso situazioni di crisi;
- problemi di liquidità: è un rischio storicamente presente nelle banche di tutto il mondo. Può essere ulteriormente distinto in *funding liquidity risk* (difficoltà nel reperire risorse finanziarie a causa di problemi di reputazione presso l'esterno⁶⁷) e *market liquidity risk* (difficoltà di liquidare i propri attivi a prezzi convenienti, venendo obbligati ad una svendita con elevate perdite).

In realtà, in molti casi queste motivazioni possono anche associarsi tra di loro, essendo la gestione delle banche strettamente interconnessa. Ad esempio, una situazione di *market liquidity risk* può generare costi elevati (per la liquidazione forzata delle attività) in misura tale da compromettere la profittabilità della banca, con conseguenze anche sul patrimonio, nella misura in cui le perdite di gestione vanno ad eroderlo.

In realtà, sicuramente nell'esperienza italiana, soprattutto in quella recente, possiamo rilevare un ulteriore elemento che spiega il nascere di situazioni di crisi, ovvero il rischio strategico,

⁶⁵ Cfr. G. Boccuzzi, "Towards a new framework ...", *op. cit.*, pag. 17.

⁶⁶ La notazione vale soprattutto per le banche di matrice più locale, quindi più legate alle vicende di specifici territori, laddove quelle di maggiori dimensioni – o ancor più quelle internazionali – possono essere meno esposte a tali rischi. In Italia i riflessi tipici di tali situazioni sono ben visibili ad esempio nel livello di sofferenze, molto più elevate nelle zone più deboli, quali il Mezzogiorno.

⁶⁷ Cfr. il citato caso di Northern Rock nel Regno Unito, solo a titolo di esempio.

legato appunto alla scelta ed attuazione di strategie che *ex post* si dimostrano errate. Si tratta spesso di progetti di espansione eccessivamente ambiziosi e non adeguatamente predisposti⁶⁸.

Da ultimo, vi è l'elemento legato alla conformità delle condotte manageriali, laddove i fattori tecnici sopra ricordati possono essere generati da situazioni di natura prettamente interna, legate a comportamenti anomali degli organi amministrativi e/o del *management*, eventualmente non correttamente controllati dalle figure aziendali deputate.

Storicamente l'Italia ha vissuto, nei tempi moderni, due principali crisi bancarie:

- quella dei primi anni '30 del secolo scorso;
- quella legata, a sua volta, alla crisi globale del 2007/2008.

In entrambi i casi si può parlare di fenomeni generati all'esterno del nostro Paese, partendo da contesti interni profondamente differenti.

Infatti la crisi degli anni '30 vede il sistema bancario fortemente orientato verso il modello "misto", con i bilanci delle aziende di credito appesantiti da importanti partecipazioni in aziende operanti nel settore dell'industria. Bilanci quindi fortemente immobilizzati, a fronte di una raccolta del risparmio a breve termine.

Il salvataggio delle maggiori banche miste⁶⁹ avviene con la partecipazione dello Stato e della Banca centrale e viene tracciato un nuovo assetto nel sistema delle grandi partecipazioni, con una centralità della componente pubblica sancita dalla nascita dell'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) - con il compito di assicurare i finanziamenti di medio-lungo periodo - e dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), che acquisisce le partecipazioni azionarie delle banche in difficoltà e i pacchetti di controllo delle banche stesse. Tali due istituti svolgeranno poi un importante ruolo nel sistema economico italiano per molti decenni, accompagnando da protagonisti la fase di ricostruzione e rilancio *post* secondo conflitto mondiale⁷⁰.

⁶⁸ Questo elemento si ritrova nell'esame, al Capitolo 7, dei casi delle banche venete e di Banca Monte dei Paschi.

⁶⁹ Tra esse il Credito Italiano e la Banca Commerciale Italiana.

⁷⁰ Oggi l'IRI non esiste più. Una volta avviato il processo di privatizzazione delle imprese sotto il controllo pubblico, fu posto in liquidazione nel 2000. L'IMI, invece, seguì il processo di privatizzazione di molte società pubbliche ed esiste ancora oggi, come Banca IMI, all'interno del Gruppo Intesa Sanpaolo, rappresentando la principale banca di investimento privata italiana.

La crisi recente avviene con un sistema certamente più equilibrato nei suoi connotati tecnico-operativi, ma pesano fortemente la durata, la profondità e la lentezza nel recupero della congiuntura negativa.

Nel periodo intercorrente tra le due crisi non si verificano situazioni di difficoltà di tipo sistemico, anche per gli interventi correttivi effettuati a livello legislativo, con il deciso cambiamento del modello di banca attuabile in Italia: in particolare, di estremo rilievo è la portata della legge bancaria del 1936⁷¹.

Si verificano comunque casi eclatanti di specifiche crisi bancarie:

- Banco Ambrosiano (1982): storica banca privata milanese, all'epoca l'azionista di riferimento era lo IOR (Istituto Opere di Religione), braccio finanziario del Vaticano. La banca viene coinvolta sul finire degli anni '80 in vicende oscure, che fra l'altro si intrecciano con quelle del banchiere Michele Sindona (legato alla mafia). Da tempo in grave crisi, con un "buco" stimato in oltre 1.000 miliardi di lire (ovvero oltre 0,5 miliardi di euro) il Banco Ambrosiano viene messo in liquidazione nell'estate 1982 subito dopo il suicidio dell'amministratore delegato Roberto Calvi⁷². Al fine di garantire la continuità dell'attività viene costituito il Nuovo Banco Ambrosiano, il cui capitale viene costituito con il contributo di molte delle principali banche pubbliche e private⁷³.
- Banco di Napoli (1996): per tradizione banca pubblica dell'Italia Meridionale, con una posizione predominante sul mercato bancario di riferimento, si è molto spesso caratterizzato per una gestione non efficiente, fortemente votata agli interessi politici nazionali e locali. La crisi della metà degli anni '90 consolida una strutturale debolezza ed è accentuata da un disastroso piano di espansione nel Nord e Centro Italia. Nel 1996 il Governo avvia un piano di risanamento e privatizzazione governato da una legge specifica⁷⁴. Si procede, fra l'altro e per la prima volta in Italia, al trasferimento dei crediti in sofferenza in una *bad bank* denominata SGA,

⁷¹ Cfr. anche le ulteriori notazioni riportate nel Capitolo 2.

⁷² Trovato impiccato a Londra sotto il *Blackfriars Bridge*. Sussistono tuttora molti dubbi sull'effettivo suicidio.

⁷³ Tra l'altro negli anni successivi il Nuovo Banco Ambrosiano, risanato e rilanciato, funge da pilastro sul quale, con una serie molto complessa di operazioni di aggregazione, viene a definirsi l'attuale gruppo Intesa Sanpaolo, il più importante in Italia e ritenuto tra i più solidi in ambito europeo.

⁷⁴ Legge 588/1996 del 21 novembre "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 settembre 1996, n. 497, recante disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli".

Società di Gestione delle Attività⁷⁵, consentendo la ricapitalizzazione del Banco da parte di Banca Nazionale del Lavoro e Istituto Nazionale Assicurazioni⁷⁶.

- Cassa di Risparmio di Prato (1988) e Cassa di Risparmio Vittorio Emanuele delle Province Siciliane (1997): in questi due casi le situazioni di crisi sono risolte con l'intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi⁷⁷, costituito proprio per salvare la banca toscana. La continuità dell'attività bancaria viene garantita dagli interventi, rispettivamente, del Monte dei Paschi di Siena e del Banco di Sicilia.

Come si vede si procede a definire interventi di natura differente, utilizzando le leve a disposizione negli specifici momenti, ovvero sollecitandone di nuove, come nel caso della creazione del FITD.

In tutti questi anni, tuttavia, la strada più utilizzata per risolvere le situazioni di criticità all'interno del sistema bancario italiano resta quella delle aggregazioni in altre aziende più solide, tendenzialmente nell'ambito della stessa tipologia. Tra i casi più significativi, avvenuti tra la seconda metà degli anni '90 e la prima parte del decennio successivo, si ricordano l'acquisizione di alcune Casse di Risparmio meridionali (Puglia, Calabria e Lucania) da parte della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde (la maggiore Cassa di Risparmio, poi incorporata nell'attuale Intesa Sanpaolo), della Banca Popolare di Lodi da parte del Banco Popolare, di Bipop Carire da parte di Banca di Roma.

Tali operazioni di aggregazione, assieme alle altre centinaia realizzate in Italia, soprattutto nella fascia dimensionale minore (più facilmente risolvibili con l'intervento di realtà di maggiore consistenza) hanno sino a poco tempo fa potuto beneficiare di un contesto molto più favorevole in termini di redditività – riuscendo quindi ad assorbire più facilmente il costo delle acquisizioni – e meno vincolato sul fronte regolamentare.

Il quadro si è notevolmente modificato negli ultimi anni, rendendo questi interventi estremamente difficili da realizzare, sia per la forte riduzione della redditività delle banche, sia per i maggiori vincoli di natura prudenziale (ad esempio le regole sui coefficienti patrimoniali), che non

⁷⁵ L'operazione di gestione dei crediti acquisiti da parte di SGA si è rilevata molto profittevole. La società è ancora in vita, dispone di ampia liquidità ed è destinataria di parte dei crediti *non performing* nell'ambito del salvataggio delle banche venete.

⁷⁶ Dopo alcuni anni il controllo è passato all'allora gruppo San Paolo IMI; successivamente confluito in Intesa Sanpaolo. Oggi il Banco Napoli è operativo nelle regioni meridionali (Campania, Basilicata, Puglia e Calabria).

⁷⁷ Sul tema di fa rimando al Paragrafo 7.1.

invogliano le banche ad effettuare acquisizioni che peserebbero sulla loro struttura finanziaria, patrimoniale ed economica.

La tematica relativa alla gestione delle crisi si è quindi inserita in questo contesto molto più problematico che in passato e oltretutto con un nuovo quadro di riferimento normativo che vincola notevolmente la discrezionalità dell’Autorità di vigilanza domestica ed anche dello Stato, il cui intervento di sostegno può realizzarsi rispettando condizioni molto più rigorose che in passato, tant’è che le vicende recenti trovano sistemazione con una fatica molto maggiore.

In tal senso, la Comunicazione della Commissione Europea dell’1 agosto 2013⁷⁸ si esprime sull’opportunità di limitare gli aiuti di Stato, come già visto ampiamente utilizzata da vari paesi europei nella fase più acuta della crisi – compromettendo gli equilibri del bilancio pubblico – ma passibili di creare distorsioni competitive (punto 15 del Comunicato). Viene quindi introdotto lo strumento, già citato nella Premessa, della “condivisione degli oneri” (*burden sharing*) in base al quale le perdite, prima di ricorrere agli aiuti di Stato, vengono attribuite ad altri investitori in strumenti finanziari ai quali è associato un livello di rischio maggiore (non solo azioni, ma anche strumenti subordinati). La mancata applicazione del *burden sharing* nella vicenda del salvataggio di Banca Tercas⁷⁹ è alla base del pronunciamento negativo della Commissione sull’operazione, venutasi a configurare come aiuto di Stato e quindi in violazione della normativa.

Viceversa nel caso del gruppo portoghese Banco Espírito Santo-Novo Banco⁸⁰ il *burden sharing* è stato pienamente applicato

Come detto nella Premessa, il *burden sharing* è stato poi applicato nella risoluzione delle 4 banche di fine 2015, generando notevoli tensioni presso gli investitori colpiti dal provvedimento.

⁷⁸ “Comunicazione della Commissione relativa all’applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria”.

⁷⁹ Affrontata in dettaglio nel Paragrafo 7.1.

⁸⁰ L’ultracentenario Banco Espírito Santo era il secondo gruppo bancario portoghese, salvato nell’agosto 2014 con la creazione di una *bridge bank* – Novo Banco – e di una *bad bank*. L’operazione è stata ritenuta conforme alle regole sul *burden sharing* in presenza di una piena contribuzione degli azionisti e degli azionisti subordinati. Nel marzo 2017 il gruppo internazionale di *private equity* Lone Star, al termine di una procedura competitiva, ha stipulato un contratto di acquisto del 75% di Novo Banco dal Fondo di risoluzione portoghese, che resta azionista al 25%. L’accordo è stato perfezionato l’11 ottobre dopo il parere positivo della Commissione Europea, cfr. Comunicato stampa dell’11 ottobre 2017, “State aid: Commission approves Portuguese restructuring plan and support for sale of Novo Banco, completing 2014 resolution of Banco Espírito Santo”.

CAPITOLO SECONDO – IL QUADRO REGOLAMENTARE DELLE BANCHE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA GESTIONE DELLE CRISI

SOMMARIO: 2.1. Brevi cenni all'evoluzione della normativa bancaria in Italia; 2.1.1. Il Regio Decreto n. 375 del 12 marzo 1936; 2.1.2. Il Testo Unico Bancario; 2.1.3. I riflessi della crisi globale; 2.1.4. La conclusione (ad oggi) del processo evolutivo – la BRRD; 2.2. Il processo di armonizzazione sovranazionale – verso l'Unione Bancaria Europea; 2.2.1. Alcune prime considerazioni sull'Unione Bancaria Europea; 2.3. La strutturazione della normativa attuale: normativa primaria e secondaria; 2.3.1. Le normative di origine comunitaria e sovranazionale; 2.3.2. La normativa secondaria: Le disposizioni della Banca d'Italia

Come visto nel capitolo precedente, la storia recente del sistema bancario italiano è connotata dalla presenza di un limitato numero di crisi bancarie che possiamo considerare sistemiche, pur dovendo registrare varie situazioni di singole realtà rilevanti in termini dimensionali⁸¹, alle quali si è fatto fronte con interventi specifici, in qualche caso strutturati proprio per affrontare quella particolare circostanza.

Il contesto è radicalmente cambiato da pochi anni, poiché il tema della gestione delle crisi è passato da una competenza prettamente nazionale a una dimensione sovranazionale, in Italia come negli altri paesi più evoluti, riducendo gli “spazi di manovra” delle autorità nazionali e indirizzando gli interventi in un percorso più stretto con regole comuni a livello quantomeno europeo

Questo capitolo affronta l'evoluzione del contesto normativo, con una panoramica più sintetica sulla componente domestica ed una maggiore attenzione alla gestione sovranazionale, anche perché oggi ampiamente preponderante. Quest'ultima trova le sue radici sia nel processo di complessiva armonizzazione in atto alla luce della crescente globalizzazione dei mercati, soprattutto di quelli finanziari, sia nella necessità di rafforzare il quadro regolamentare in conseguenza della crisi del 2007/2008.

I recenti interventi di matrice sovranazionale hanno infatti completamente ridisegnato lo schema di gestione delle fasi delle crisi bancarie e di quelle che le precedono, elemento questo che rileva in modo specifico ai fini della tesi; l'argomento, trattato in modo sintetico nel seguito di questo capitolo, verrà maggiormente sviluppato nel successivo Capitolo 3.

⁸¹ Cfr. Paragrafo 1.4.

2.1. Brevi cenni all'evoluzione della normativa bancaria in Italia

La normativa bancaria italiana, anche con riferimento al trattamento delle situazioni di crisi, vede due momenti principali:

- 1) l'introduzione della legge bancaria, nel 1936;
- 2) l'approvazione del Testo Unico Bancario, nel 1993.

2.1.1. Il Regio Decreto n. 375 del 12 marzo 1936

Noto come "legge bancaria", rappresenta la seconda grande riforma del settore bancario, molto più ampia della precedente legge del 1926⁸² e focalizzata sulla tutela del risparmio in tutte le sue forme, dedicando inoltre ampio spazio al tema delle crisi, a differenza della precedente.

Infatti la legge del 1926, pur costituendo la prima vera disciplina organica rivolta alle "aziende di credito" che raccolgono depositi ed istituendo regole prudenziali, quali il rapporto fra depositi e patrimonio e limiti alla concentrazione degli affidamenti in rapporto al capitale, non riesce a limitare gli effetti della "Grande depressione" che coinvolge anche l'Italia nei primi anni '30, mettendo in tutta evidenza i gravi limiti della relazione banca-industria⁸³.

Le legge bancaria del 1936, cogliendo gli elementi più significativi alla base della gravissima crisi degli anni precedenti, stabilisce alcuni fondamenti che appaiono essenziali:

1. la separatezza tra banca e industria, rompendo quindi quel legame che aveva determinato la crisi precedente. Viene sostanzialmente impedito alle banche di acquisire partecipazioni nelle imprese;
2. la specializzazione del modello del credito, sulla base di due cardini – temporalità e territorialità. In pratica, le banche vengono distinte in due categorie, le banche "commerciali"⁸⁴ che sono abilitate alla raccolta del risparmio ed all'erogazione del credito a breve (entro 18

⁸² Regio Decreto n. 154 del 7 settembre 1926.

⁸³ Cfr. Paragrafo 1.4.

⁸⁴ Raggruppabili a loro volta in due tipologie, quelle pubbliche – Banca di interesse nazionale (BIN), Istituti di credito di diritto pubblico (ICDP), Casse di Risparmio – e quelle private – banche di credito ordinario (SpA), Banche popolari e Casse Rurali e Artigiane (cooperative).

mesi) e gli “istituti di credito speciale” che invece sono facoltizzati al credito a medio e lungo termine. Inoltre, a seconda della loro tipologia, soprattutto le banche operanti nel breve termine possono essere abilitate a svolgere la propria attività soltanto su base locale (Popolari, CRA, Casse Risparmio), con precisi limiti di espansione, mentre altre (BIN, ICDP) possono arrivare alla competenza nazionale.

Possiamo quindi sostenere che questi fondamenti operano in maniera decisa anche in ottica di un differente approccio gestionale, che si riflette fra l’altro nella mitigazione dell’insorgere di potenziali situazioni di crisi.

L’altro elemento di grande significatività della legge bancaria è che disciplina in maniera specifica l’amministrazione straordinaria delle banche (capo II) e la liquidazione (capo III). Più in generale, rafforzando la considerazione appena espressa, si rileva che un’ampia parte del testo legislativo è indirizzata a stabilire norme in grado di assicurare – soprattutto attraverso la previsione di appositi elementi di controllo – condizioni di correttezza gestionale⁸⁵. La disciplina bancaria della liquidazione coatta amministrativa sarà poi ripresa per delineare quella contenuta nella legge fallimentare del 1942⁸⁶.

In termini di vigilanza bancaria, viene inoltre stabilita l’assoluta centralità del ruolo che viene ad assumere la Banca d’Italia, anche in termini di politica economica, di funzione monetaria e di sistemi di pagamento, completando quindi quel processo avviato con la legge 449 del 1893, che l’aveva costituita.

L’impianto della legge del 1936 resta sostanzialmente invariato per alcuni decenni, dimostrando nel suo insieme di riuscire ad assicurare il funzionamento del sistema bancario, in assenza di altre crisi di natura complessiva.

Il trascorrere del tempo e, ancora di più, la fase di sviluppo economico che contraddistingue la fase post seconda guerra mondiale, tuttavia, mostrano in maniera sempre più evidente i limiti e la vetustà della legislazione nazionale, soprattutto nei suoi fondamenti. Il permanere dei vincoli di specializzazione e di rigida separatezza banca-industria – a fronte di un’evoluzione di segno opposto in atto nei principali paesi industrializzati, peraltro orientati anche verso una progressiva

⁸⁵ Su tale aspetto cfr. anche F. Capriglione, “La nuova gestione delle crisi bancarie”, *op. cit.* pag. 107.

⁸⁶ Cfr. L. Iacone in “Trattato delle procedure concorsuali – Vol. V. L’amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa” a cura di L. Ghia, C. Piccininni, F. Severini. UTET Giuridica, 2011. Pag. 580

deregolamentazione – iniziano a costituire una vera e propria limitazione alla capacità di competere delle banche italiane⁸⁷.

Se, quindi, può essere vero che i vincoli di carattere prudenziale che governano normativamente l'operatività delle banche rappresentano una buona linea di difesa per prevenire e governare situazioni di crisi, è altrettanto chiaro che gli stessi si traducono sempre più in un freno alla competitività del sistema sullo scenario internazionale.

Il modello di gestione delle crisi bancarie inizialmente riprende quello statunitense, con l'immediata cessione della banca ad un altro soggetto, il quale si accolla sia le attività che le passività, in modo da assicurare la continuità aziendale (c.d. continuità indiretta), con un forte intervento da parte dello Stato mediante la copertura dello sbilancio tra attività e passività, e dunque con un sostegno anche da parte dei contribuenti.

Il sostegno è inizialmente indiretto con il c.d. "Decreto Sindona" del 1974, con il quale si interviene nella crisi della Banca Privata Italiana⁸⁸, e successivamente diventa diretto con la costituzione del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, trattato successivamente⁸⁹.

Nel frattempo, peraltro, inizia a consolidarsi il processo di armonizzazione internazionale, che assume peso maggiore per i paesi aderenti all'Unione Europea, considerato il processo mirato alla caduta delle barriere, al fine di pervenire alla libera circolazione di merci, capitali, servizi e persone che è uno dei fondamenti del mercato unico. Tale processo vede, fra l'altro:

- l'emanazione delle prime direttive comunitarie sulle normative bancarie⁹⁰. Tra l'altro il d. lgs. 481/1992, che costituisce il recepimento vero e proprio della seconda direttiva

⁸⁷ Basti pensare ai ferrei limiti nella autorizzazione all'attività bancaria e all'apertura di nuovi sportelli. A partire dagli anni '80 si inizia a registrare un moderato processo di *deregulation*, allargando i confini operativi delle banche a breve termine, tuttavia tali interventi non sono tali da porre le maggiori aziende di credito italiane sul livello dei grandi gruppi internazionali.

⁸⁸ Si trattava di una piccola banca di Milano, divenuta di proprietà di Michele Sindona, discusso finanziere siciliano i cui legami con la mafia sono stati acclarati e i cui destini si incrociano con la vicenda Banco Ambrosiano (Capitolo 1.4). La banca entra in crisi e viene posta in liquidazione nel 1973. Nella circostanza fu adottato per la prima volta un provvedimento (di qui il termine Decreto Sindona) con cui Banca d'Italia concedeva un finanziamento temporaneo nei casi in cui, in sede di liquidazione, il valore del passivo risultasse superiore a quello dell'attivo.

⁸⁹ In particolare nel Capitolo 7. Sul punto anche L. Stanghellini, "La gestione delle crisi bancarie", in Ricerche Giuridiche, Vol. 4. Dicembre 2015.

⁹⁰ La prima direttiva è la direttiva 77/780/CEE, viene recepita nel nostro Paese con il D.P.R. n. 350 del 1985. I suoi elementi cardine sono la nozione unitaria di ente creditizio e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria rilasciata secondo criteri oggettivi, indipendenti dall'esigenza del mercato.

comunitaria (la 89/646/CEE), introduce modifiche sull'amministrazione straordinaria e prevede provvedimenti straordinari⁹¹.

- l'attività del Comitato di Basilea, del quale si parlerà più diffusamente in seguito, in particolare nel Paragrafo 2.3.1.

2.1.2. Il Testo Unico Bancario

A completamento del processo evolutivo che si era per quanto possibile sviluppato attorno alla legge bancaria del 1936, si realizza l'obiettivo di racchiudere le norme essenziali in un unico compendio normativo, attraverso il Testo Unico Bancario (TUB), che viene emanato con il d.lgs. 385/1993, è in vigore dal 1° Gennaio 1994, raccoglie le norme relative al settore del credito e delle banche, costituendo un corpo organico di disposizioni volte a coordinare e disciplinare l'esercizio, e come detto ha infine sostituito la precedente, vetusta legge, diventando la più importante normativa primaria in tema bancario.

Il TUB, tuttora in vigore anche se profondamente modificato e integrato, sembra lasciare inalterato l'impianto di supervisione pubblica, difatti le Autorità rimangono le stesse, ma il cambiamento è radicale.

Vengono stabilite le finalità della supervisione pubblica: stabilità, efficienza, competitività del sistema finanziario, sana e prudente gestione e osservanza delle disposizioni in materia creditizia.

Tra gli obiettivi fondamentali vi è la sana e prudente gestione: tale concetto, ripreso dall'esperienza giuridica della *common law*, prevede che una gestione della società debba appunto avvenire con un apprezzamento consapevole dei rischi dell'attività bancaria ("prudente") e senza conflitti di interessi ("sana").

La norma rappresenta una grande innovazione sotto vari aspetti, a iniziare da quanto specificato all'art. 10, che per la prima volta fissa una definizione di attività bancaria, sancendone il carattere imprenditoriale, che consiste nella raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito, qualificando tale attività come riserva di legge. Viene poi superata la concezione di banca sotto il mero velo pubblico, appoggiando il più moderno approccio della "Banca Universale", cioè la banca la cui attività consiste oltre che in quella tradizionale anche in quella finanziaria, aumentando il numero degli intermediari che si rivolgono al mercato.

⁹¹ Capo 5 del decreto legislativo.

Il TUB è composto oggi da 162 articoli (diversi articoli hanno una o più derivazioni), suddivisi in nove titoli.

Il Titolo IV, in particolare, fa riferimento alle crisi bancarie. Nell'impianto originario del 1993 vengono disciplinati - a livello sia di azienda individuale che di capogruppo e di società del gruppo bancario - soprattutto gli istituti dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta amministrativa, i quali mantengono un carattere di specialità rispetto alla disciplina generale contenuta nella legge fallimentare, e che rispondono a due differenti finalità: la prima tende a rimuovere le cause della crisi e a risanare il complesso societario, mentre la seconda è improntata alla liquidazione della banca, con il principale obiettivo di rimuovere o limitare gli effetti della crisi⁹². Anche tale parte della normativa viene poi progressivamente irrobustita, in particolare nel 2004 viene introdotta una sezione che fa riferimento alle banche operanti in ambito comunitario. Questa sezione del TUB viene profondamente modificata nel 2015 a seguito del recepimento della BRRD⁹³.

Peculiarità della disciplina italiana è poi l'applicazione di un modello unico per tutti gli intermediari finanziari: dopo l'emanazione del Testo Unico Bancario, è nata l'esigenza di disciplinare le crisi anche degli intermediari diversi dalle banche, ossia le Società di Investimento Mobiliare (SIM) e le Società di Gestione collettiva del Risparmio (SGR), con un impianto simile a quello bancario e che prevede un ampio rinvio al TUB⁹⁴, e una disciplina specifica per quanto concerne i gruppi bancari⁹⁵.

Intanto viene messo in discussione il precedente sistema di gestione delle crisi utilizzato nel salvataggio del Banco di Napoli⁹⁶, che, per le dimensioni complessive del gruppo bancario, non consente l'applicazione del precedente modello liquidatorio, sostituito dalla scelta (o necessità) di applicare una continuità aziendale diretta da parte della stessa banca, scorporando le attività deteriorate con la creazione di una società veicolo definita "bad bank", con ancora una forte presenza del sostegno pubblico e con uno specifico intervento normativo⁹⁷.

⁹² Cfr. A. Antonucci, "Diritto delle banche". Giuffrè Editore, 2016. Pag. 388.

⁹³ Cfr. Paragrafo 2.3.1.

⁹⁴ Queste crisi vengono disciplinate dal Titolo IV del Testo Unico della Finanza, "Provvedimenti ingiuntivi e crisi".

⁹⁵ Cfr. A.M.A. Carriero, "La disciplina italiana in tema di gestione delle crisi delle banche e degli intermediari finanziari", pag. 664.

⁹⁶ Cfr. Paragrafo 1.4.

⁹⁷ Cfr. L. Stanghellini "La gestione delle crisi bancarie ...", *op. cit.*,

2.1.3. I riflessi della crisi globale

La crisi iniziata del 2007 impone un ripensamento delle regole della finanza, dato dalla richiesta di norme più severe nei confronti delle banche, oltre che dalla consapevolezza di dover superare le attribuzioni nazionali in tema di gestione degli interventi a vantaggio di un impianto di matrice superiore.

In merito alle concause della crisi, si ritiene che una delle sue motivazioni sia rappresentata dall'allentamento dei controlli sulla finanza data dall'impianto di Basilea 2⁹⁸, che ha consentito a molti intermediari di sviluppare la propria attività senza un'adeguata percezione dei rischi, peraltro evidentemente non governati a sufficienza dalle regole in essere.

Altro tassello fondamentale è rappresentato dagli strumenti di gestione della crisi bancaria, in particolare per il processo di armonizzazione che si è sviluppato a seguito della crisi del 2007. Già la direttiva 2001/24/CE aveva previsto il riconoscimento reciproco in Europa delle procedure, ma non conteneva norme di armonizzazione minima, affermando invece il principio dell'*home country control*, ove si prevedeva che la crisi era gestita secondo procedure e la disciplina dello Stato Membro di origine, con riferimento a tutti i beni e i rapporti, a prescindere dalla loro ubicazione sul territorio dell'unione Europea. Soluzione, come appena detto, ritenuta non più adeguata alla luce anche del livello di globalizzazione conseguito dai mercati finanziari e dalla conseguente velocità dell'effetto-contagio.

Inizia soprattutto ad emergere la consapevolezza di superare il consolidato orientamento che tendeva a far sostenere gli oneri dei salvataggi sul contribuente (attraverso il meccanismo degli aiuti dello stato), pur di contenere i rischi ben maggiori di dare vita a una crisi di sistema⁹⁹.

Va anche considerato che la gravità della crisi e la difficoltà nell'affrontarla, efficacemente ed in maniera organica, con gli strumenti a disposizione e con le logiche in atto, spinge ad una serrata azione di coordinamento, dalla quale si genera, in buona parte, il successivo impianto regolamentare. Rilevante ad esempio, il contributo del *Cross-border Bank Resolution Group* del Comitato di Basilea che nel marzo 2010 pubblica uno specifico rapporto¹⁰⁰ nel quale, partendo

⁹⁸ Su Basilea si fa rimando al Paragrafo 2.3.1.

⁹⁹ Cfr. anche L. Stanghellini, "La gestione delle crisi bancarie ...", *op. cit.*, pag. 318. Sul tema da citare anche la dichiarazione al termine del G20 di Toronto del 27 giugno 2010.

¹⁰⁰ "Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group".

dall'esperienza negativa acquisita in varie crisi di grandi gruppi internazionali e valutati i limiti dell'azione delle autorità nazionali (tese a proteggere interessi interni), formula 10 raccomandazioni mirate a intervenire sull'impianto delle operazioni di risoluzione.

2.1.4. La conclusione (ad oggi) del processo evolutivo – la BRRD

Il dibattito, riaperto nel 2007, ribadisce quindi la necessità di regole comuni, dato anche l'operatività ormai extraterritoriale di molti intermediari, la cui risoluzione della crisi aveva comportato disparità di trattamento fra i risparmiatori.

L'aspetto più importante sin qui emerso come frutto delle analisi e valutazioni svolte è l'emanazione, nel 2014, della direttiva n. 59, individuata come BRRD (*"Bank Recovery and Resolution Directive"*) che ha introdotto regole comuni, conferendo alle autorità di risoluzione poteri e strumenti per:

- pianificare la gestione della crisi;
- intervenire per tempo, prima della completa manifestazione della crisi;
- gestire al meglio la fase di risoluzione.

La finalità della direttiva è quella di evitare liquidazioni disordinate, che possano amplificare effetti e costi della crisi, dotando le autorità di risoluzione di strumenti che consentano un intervento precoce e efficace, riducendo al minimo l'impatto del dissesto sull'economia e sul sistema finanziario.

Il recepimento in Italia è avvenuto con un certo ritardo rispetto ad altri paesi (decreti legislativi del 16 novembre 2015 nn. 180 e 181)¹⁰¹.

Alla direttiva stessa va strettamente collegato il Regolamento UE 806/2014, emanato il 15 luglio, che stabilisce norme uniformi per la risoluzione delle banche nel solco del secondo pilastro dell'Unione Bancaria Europea, ovvero l'introduzione del Meccanismo di Risoluzione Unico.

Questo insieme normativo costituisce quindi il nuovo e significativo riferimento per la gestione delle crisi bancarie.

Della BRRD si parlerà ben più diffusamente nel seguito della tesi¹⁰².

¹⁰¹ Il recepimento sarebbe dovuto avvenire entro la fine del 2014.

¹⁰² Cfr. in particolare il Capitolo 5.

In questa sede è utile evidenziare l'innovazione apportata dalla BRRD nella sua architettura fondata sui due elementi del "risanamento" e della "risoluzione"¹⁰³:

- a) in tema di risanamento, rilevano (i) il sensibile rafforzamento degli strumenti di vigilanza previsti, soprattutto con l'introduzione dei piani di risanamento che le banche sono tenute a redigere in via ordinaria e (ii) la previsione dell'intervento precoce, che assicura all'Autorità di vigilanza ampie facoltà per cercare di porre rimedio al deterioramento di situazioni problematiche;
- b) in tema di risoluzione, qualora le azioni di cui al punto precedente non abbiano prodotto i risultati attesi, l'attuazione di interventi specifici volti ad assicurare l'"ordinata gestione delle crisi".

La disciplina affida ancora un ruolo significativo alle autorità dei singoli stati, che si sono quindi strutturate di conseguenza. In Italia la Banca d'Italia agisce come autorità di risoluzione nazionale¹⁰⁴ e, in questo senso, ha creato al suo interno l'"Unità di Risoluzione e gestione delle crisi", struttura autonoma che riporta direttamente al Direttorio e che si occupa anche della gestione delle situazioni di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa¹⁰⁵.

2.2. Il processo di armonizzazione sovranazionale – verso l'Unione Bancaria Europea

Istituita nell'ambito del più complessivo processo di armonizzazione, ma anche in risposta alla crisi finanziaria del 2007, in linea a livello globale con gli impegni assunti dall'Unione Europea nel G20 e negli accordi di Basilea 3, l'Unione Bancaria si fonda sui tre pilastri rappresentati da (i) un sistema di supervisione unico, (ii) un sistema unico di risoluzione della crisi e (iii) un sistema integrato di assicurazione dei depositi¹⁰⁶.

¹⁰³ Cfr. anche L. Stanghellini, "La gestione delle crisi bancarie ...", *op. cit.*, pag. 324.

¹⁰⁴ Ai sensi della legge 114 dell'8 luglio, 2015, art. 8 comma 1, "... designare la Banca d'Italia quale autorità di risoluzione nazionale, attribuendo a quest'ultima tutti i poteri assegnati all'autorità di risoluzione dalla direttiva 2014/59/UE, assicurando il tempestivo scambio di informazioni con il Ministero dell'economia e delle finanze e, secondo quanto stabilito dall'articolo 3, paragrafo 6, della direttiva, prevedendo l'approvazione di quest'ultimo prima di dare attuazione a decisioni che abbiano un impatto diretto sul bilancio oppure implicazioni sistemiche ...".

¹⁰⁵ Cfr. la sezione relativa all'Organizzazione sul sito della Banca d'Italia.

¹⁰⁶ Per una sintesi sui fondamenti dell'Unione Bancaria Europea, cfr. I. Bufacchi, "L'Abc dell'Unione Bancaria", ne *Il Sole 24 Ore* del 10 settembre.

In effetti, i problemi sorti dalla gestione delle insolvenze di banche aventi rilevanza sistemica e attività transfrontaliere aveva resa evidente la necessità di superare la disciplina europea allora vigente, nonché di spingere verso un'armonizzazione delle regole, rafforzando il convincimento che le crisi bancarie dovevano essere una questione europea, e non più meramente nazionale¹⁰⁷.

Difatti, sino alla riforma della disciplina nella direzione della definizione dei regole comuni di matrice sovranazionale, le situazioni delle banche insolventi, aventi un'operatività transfrontaliera, sono state trattate in assenza di una gestione accentrata, priva di un efficiente coordinamento internazionale.

Un primo passo viene compiuto con l'introduzione del *Memorandum of Understanding on Cross-Border Financial Stability*, entrato in vigore nel 2008, che ha previsto principi per la gestione e la risoluzione di crisi finanziarie sistemiche, nonché procedure di coordinamento. Il *Memorandum* prende quindi in considerazione, in modo specifico, le crisi che hanno ricadute transnazionali (*cross-border*), con lo scopo di contenere i costi sociali, favorendo l'intervento privato.

Sul piano concreto, con l'applicazione del *Memorandum* nei vari Paesi sono costituiti i *Domestic Standing Groups*, a cui partecipano i Ministeri delle Finanze e le Autorità di supervisione coinvolte, e i *Cross-Border Stability Group*, con l'obiettivo di coordinare le Autorità di vigilanza, le Banche centrali e i Ministeri delle finanze, allo scopo di facilitare le valutazioni di impatto di crisi su gruppi bancari e mercati finanziari¹⁰⁸.

Come già evidenziato, tale sistema, però, fa affidamento sui sistemi nazionali delle gestioni delle crisi, che tuttavia risultano inadeguati per preservare complessivamente la stabilità finanziaria, nonché assicurare la continuità delle funzioni essenziali (l'esempio più evidente a livello internazionale è il più volte ricordato fallimento della Lehman Brothers).

Con il consolidarsi della crisi e la consapevolezza della necessità di pervenire a soluzioni più robuste, si genera anche all'interno del contesto europeo una forte spinta per la creazione di un nuovo sistema di supervisione finanziaria e gestione della crisi, accompagnato dal convincimento di abbandonare la logica del decentramento e della frammentazione dal punto di vista decisionale, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza e l'efficacia delle azioni.

L'Unione Bancaria Europea si basa su un *corpus* unico di norme che – al momento – vede attivati due dei suoi tre pilastri: il Meccanismo di vigilanza unico (MVU) e il Meccanismo di

¹⁰⁷ Questo concetto è espresso anche da S. Rossi, "L'Unione Bancaria nel processo di integrazione europea", intervento nel convegno "Unione Bancaria Europea e rapporto Banca Impresa", CUOA, Aprile 2016.

¹⁰⁸ Cfr. G. Boccuzzi, "L'Unione Bancaria Europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie", Roma, Bancaria Editrice, 2015. pag

risoluzione unico (MRU); il primo riarticola la vigilanza sulle banche (fra l'altro le più grandi e più importanti della zona euro sono direttamente vigilate dalla BCE), mentre il secondo mira alla risoluzione ordinata delle banche in dissesto, con lo scopo di pervenire a un costo minimo per i contribuenti e l'economia reale.

Il sistema assume un ruolo fondamentale per il mercato unico e per l'obiettivo della creazione di una Unione Monetaria Europea¹⁰⁹.

Gli obiettivi dell'Unione Bancaria sono:

- eliminare il “circolo vizioso” tra rischio sovrano e rischio bancario, nato durante la crisi, in cui si viene a creare una stretta relazione tra sistema bancario e Stato, e che ha operato in due direzioni¹¹⁰: (i) dal rischio bancario a quello sovrano, poiché la crisi del settore bancario, legata anche a carenze nella struttura della supervisione, ha avuto riflessi nella crisi dello Stato; (ii) dal rischio sovrano a quello bancario, dato che i problemi di finanza pubblica di uno Stato possono produrre effetti negativi anche sul sistema bancario, come il caso di condizioni fiscali che hanno penalizzato il costo della raccolta ovvero con la riduzione del valore dei Titoli di Stato, massicciamente presenti nei portafogli delle banche oltre che degli investitori¹¹¹;
- attenuare la frammentazione del mercato bancario in Europa, condizionato da differenze nelle condizioni per l'accesso al mercato stesso da parte dei sistemi bancari nazionali. Su questo aspetto può essere utile aggiungere come, storicamente e nonostante il complessivo processo di unificazione economica, monetaria e fiscale, anche per il sistema bancario le singole nazioni europee hanno cercato di orientare la propria regolamentazione guardando alle specifiche occorrenze domestiche, nell'obiettivo di difendere le proprie posizioni interne. L'atteggiamento non è dissimile rispetto a molteplici altri settori produttivi delle economie nazionali;
- adeguare la disciplina della supervisione bancaria ai cambiamenti nel sistema bancario, in cui vi sono intermediari che accrescono le proprie dimensioni e la propria operatività transfrontaliera,

¹⁰⁹ I. Visco, “The exit from the euro crisis. Opportunities and challenges of the Banking Union”, intervento al seminario “Europe and the Future of Global Governance” organizzato dall'Istituto Affari Internazionali e dal Council of Foreign Relations, Roma, settembre 2013.

¹¹⁰ Cfr. C. Barbagallo, “L'Unione Bancaria Europea”, intervento al convegno NIFA “Verso l'Europa Unita. Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide”, maggio 2014.

¹¹¹ Sul circolo vizioso, cfr. anche S. Cappiello, “Il meccanismo di adozione delle regole e il ruolo della European Banking Authority”, pag. 40, in “Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale – Scritti sull'Unione Bancaria” della Banca d'Italia, a cura di R. D'Ambrosio, n. 81 Luglio 2016. L'Autore rileva come l'assenza di un meccanismo integrato europeo di gestione delle crisi genera questa “spirale perversa”, che si espande oltre i confini nazionali.

superando i sistemi di vigilanza nazionali e la tendenza a un *ring-fence* in presenza di situazioni di difficoltà;

- facilitare la comparazione tra sistemi bancari dei vari paesi.

Per rafforzare l'Unione economica europea, gli Stati della zona euro rinunciano all'esercizio della sovranità sul settore bancario (che come visto riveste una rilevante importanza per il finanziamento dell'economia) e alla discrezionalità che caratterizza la gestione delle crisi bancarie a livello di normativa e procedura, che costituisce da tempo un terreno delicato per il bilanciamento degli interessi che vengono in gioco durante la crisi di un intermediario bancario.

Nella definizione di un assetto istituzionale più efficace per assicurare l'Unione Bancaria vi è l'esigenza di un *corpus* comune di regole, dato dal Codice Unico dei servizi finanziari (*Single Rulebook*), che è un sistema di regole armonizzato per tutte le banche che aderiscono alla *Banking Union*, dato da un insieme di testi legislativi e norme secondarie che assumono una rilevante importanza nella disciplina, e hanno lo scopo di colmare vuoti e carenze nella regolamentazione.

Tra i principali elementi del *Single Rulebook*¹¹² vi sono quelli che vedono:

- la disciplina delle regole prudenziali (CRR e CRD IV¹¹³, che recepiscono le regole di Basilea 3)
- il rafforzamento degli schemi di garanzia dei depositi (DGSD) e
- la già citata BRRD.

La normativa primaria poi assegna un ruolo centrale all'EBA, in tema di emissione dei *Single Rulebook* nel settore bancario, attraverso l'emanazione di "Regulatory Technical Standards" (RTS) e di "Implementing Technical Standards" (ITS)¹¹⁴.

I lavori per pervenire all'Unione Bancaria iniziano successivamente alla crisi globale, quando diviene chiaro che le procedure messe in atto dai singoli paesi sono inefficaci per risolvere le crisi dei grandi intermediari, prendendo come esempio il fallimento della Lehman Brothers negli Stati Uniti, che come citato precedentemente, aveva dimostrato l'impossibilità di gestire, mediante le procedure ordinarie, la crisi di banche di grandi dimensioni.

¹¹² Cfr. anche <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/>

¹¹³ Le direttive CRR e CRD IV sono state recepite in Italia dalla circolare n. 285/2013 di Banca d'Italia, "Disposizioni di vigilanza per le banche", più volte citata in questa tesi.

¹¹⁴ Il Regolamento 1093/2010 che la istituisce attribuisce all'EBA la funzione di vigilanza regolamentare, mentre la competenza della vigilanza prudenziale resta alle banche centrali. Si tratta di una situazione di "compromesso politico" come rileva M. Lamandini ne "Il Diritto bancario dell'Unione", pag. 23, Quaderni di Ricerca Giuridica n. 81, *op. cit.*

Il fallimento di una banca, è opportuno ricordarlo, è ben diverso rispetto al fallimento di un'impresa di diritto comune, a causa dei rapporti in gioco e, appunto, dei diversi interessi: in particolare, il fallimento di una banca può portare con sé quello degli intermediari con i quali interagisce¹¹⁵.

Come già visto, a fronte al rischio di innescare una crisi sistemica dovuta al fallimento delle grandi banche, i Governi sono spesso intervenuti utilizzando fondi pubblici per evitare danni all'economia reale, mediante aiuti di Stato nella forma di ricapitalizzazioni, rilascio di garanzie sulle passività delle banche, misure per proteggere i bilanci bancari da perdite e svalutazioni delle attività deteriorate.

Facendo ciò, l'elevato costo dei salvataggi bancari è ricaduto sui Governi stessi (e quindi sui contribuenti), minando gli equilibri della finanza pubblica e costringendo i paesi a costosi programmi di riaggiustamento.

È chiara, dunque, l'urgenza nel cercare una riforma del sistema di gestione delle crisi degli intermediari in grado di evitare ai Governi la difficile scelta se lasciar fallire un intermediario – con tutti i rischi conseguenti – oppure salvarlo sacrificando fondi pubblici.

Rilevante, in tale contesto, è l'operato del *Financial Stability Board* (FSB), creato a seguito della crisi del 2007-2009 dal G20 tenutosi a Londra nel 2009, per migliorare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra varie istituzioni responsabili della stabilità finanziaria dei principali paesi industrializzati.

Il compito dell'FSB è di fissare standard comuni e di verificare la corretta applicazione delle regole, fissando anche delle regole in caso di “preallarme”, per avvisare la comunità internazionale del formarsi di condizioni di instabilità finanziaria. Tra questi ricordiamo i *Key attributes of Effective Resolution Regime*¹¹⁶.

Infatti l'FSB, su mandato del G20, avvia una serie di iniziative per ridurre la probabilità e l'impatto della crisi degli intermediari finanziari rilevanti, e nell'ottobre 2011¹¹⁷ pubblica gli standard internazionali in tema di risoluzione, appunto i *Key attributes*, che sono principi che tutte le giurisdizioni devono applicare, individuando le caratteristiche essenziali dei regimi normativi e gli strumenti e le tecniche di risoluzione più efficaci:

¹¹⁵ Cfr. Paragrafo 1.3 della tesi.

¹¹⁶ Fissano gli elementi di base ritenuti necessari per rendere concreto il sistema di risoluzione, evitando di toccare gli interessi dei contribuenti.

¹¹⁷ Il G20 ha fatto propri i *Key Attributes* nella riunione di Cannes del novembre 2011. Il documento è stato poi aggiornato nell'Ottobre 2014.

- in primo luogo, la banca deve essere liquidata limitando l'impatto sulla stabilità sistemica, introducendo una procedura alternativa a quella ordinaria, avviata da autorità amministrative non giurisdizionali e che protegga gli interessi dei depositanti, la stabilità finanziaria e la clientela in generale;
- in secondo luogo, le perdite devono essere sopportate non dai contribuenti, ma dal settore privato, inteso come azionisti e alcune categorie di creditori: si tratta di un cambiamento fondamentale, che implica il venir meno del sussidio del Governo verso le passività bancarie¹¹⁸.

I *Key Attributes* stabiliscono che per le maggiori banche a livello globale devono essere predisposti piani di *recovery* e di risoluzione, con una valutazione della loro "risolvibilità" diretta a creare le condizioni per poter applicare gli strumenti di risoluzione in un tempo molto breve. La pianificazione delle attività in caso di risoluzione rappresenta un aspetto innovativo del regime che impone agli intermediari e alle autorità di pensare alle crisi ben prima che intravedano i presupposti.

Sulla stessa linea, in Europa, il progetto dell'Unione Bancaria si concretizza tra giugno 2012 e marzo 2014.

In pochi mesi vengono adottati i regolamenti SSM (*Single Supervisory Mechanism*), ove si prevede che sia un solo organismo a occuparsi della vigilanza delle principali banche europee, SRM (*Single Resolution Mechanism*), finalizzato a realizzare la risoluzione non traumatica delle aziende in dissento, nonché la direttiva di risanamento e risoluzione delle banche (BRRD) e la direttiva sui sistemi di garanzia dei depositanti¹¹⁹.

Nel dicembre 2012 il Presidente del Consiglio Europeo, di concerto con i Presidenti della Commissione Europea, stabilisce una tabella di marcia per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria in un ambito temporale circoscritto.

Nel marzo 2013 si raggiunge un accordo politico per la realizzazione del primo pilastro dell'Unione Bancaria, il Meccanismo Unico di Vigilanza, che riguarda tutte le banche della zona euro (ma possono partecipare anche tutti gli altri stati europei che non hanno adottato l'euro¹²⁰): si prevede che la BCE è competente ad esercitare la vigilanza diretta sulle banche di maggiori

¹¹⁸ Sui *Key Attributes*, cfr. A. De Aldisio, "La Gestione delle Crisi bancarie nell'Area Euro", 2015.

¹¹⁹ Per un resoconto sul processo, cfr. "Unione Bancaria", in "Note sintetiche sull'Unione Europea", presso il sito del Parlamento Europeo.
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html.

¹²⁰ In questo caso, l'Autorità di vigilanza nazionale dovrà instaurare con la BCE una "Cooperazione stretta". Cfr. BCE "Decisione della Banca centrale europea del 31 Gennaio 2014 sulla cooperazione stretta con le autorità nazionali competenti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l'euro".

dimensioni e su quelle significative¹²¹, mentre le Autorità di vigilanza nazionali continuano a operare la propria vigilanza su tutte le altre banche. Sono il regolamento MVU e il regolamento quadro MVU a stabilire quali banche sono considerate “significative”, ossia sotto il controllo diretto della BCE, tenendo in considerazione caratteristiche dimensionali, la rilevanza economica e le attività transfrontaliere della banca; è concesso potere alla BCE in qualsiasi momento di poter richiamare sotto la sua vigilanza qualsiasi intermediario bancario che sia considerato “significativo”¹²².

In questo meccanismo vengono apparentemente ridimensionati i compiti dell’*European Banking Authority* (EBA o anche ABE in italiano) per la stesura dei dettagli tecnici di controllo stabiliti dalla BCE¹²³.

Prima di approcciare la vigilanza sugli istituti, la BCE nel 2014 effettua (assieme all’EBA) una valutazione dettagliata sulla situazione patrimoniale delle banche *significant*, verificando la qualità delle attività attraverso lo svolgimento di un *Comprehensive assessment*¹²⁴, con l’obiettivo di pervenire a una maggiore trasparenza dei bilanci per disporre di un punto di partenza affidabile. Dai risultati emergono carenze di capitale per 25 banche delle 130 sottoposte al test¹²⁵, con conseguente obbligo di presentare alla BCE un piano di ripatrimonializzazione indicando le modalità per colmare le lacune emerse, per la relativa sistemazione¹²⁶.

¹²¹ All’1 giugno 2017 i gruppi bancari italiani vigilate direttamente da BCE sono 12, mentre sono 120 in totale. Fonte *European Central Bank*, “List of Supervised Entities”.

¹²² Una banca è considerata significativa se soddisfa una delle seguenti condizioni: (i) il totale delle sue attività eccede i 30 miliardi di euro; (ii) ha un’importanza economica per l’economia dello stato di appartenenza e per quella europea; (iii) il valore totale delle sue attività supera i 5 miliardi di euro e il rapporto tra le attività / passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante alle sue attività / passività totali è superiore al 20%; (iv) ha richiesto o ricevuto finanziamenti dal meccanismo europeo di stabilità o dal Fondo europeo di stabilità finanziaria; Cfr. “Il Meccanismo Unico di Vigilanza, sul sito della Banca Centrale Europea/Banking Supervision;

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.it.html>

¹²³ Questo passaggio non è condiviso da S. Cappiello, “Il meccanismo di adozione delle regole e il ruolo della European Banking Authority”, *cit.*. L’Autore ritiene ancora pienamente rilevante del funzione del *Single Rulebook*.

¹²⁴ Cfr. sul tema la sezione riportata sul sito BCE. L’*assessment* si fonda su due “pilastri”, una valutazione della qualità degli attivi (*Asset quality review*) e l’effettuazione di prove di stress sulla tenuta dei bilanci.

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/comprehensive/html/index.en.html>

¹²⁵ 9 delle 25 banche sono italiane: MPS, Carige, Bpm, Popolare di Vicenza, Veneto Banca, Banco Popolare, Credito Valtellinese, Popolare di Sondrio, Popolare dell’Emilia-Romagna. Si veda su questo anche il comunicato stampa della Banca d’Italia del 26 ottobre 2014.

¹²⁶ Con riferimento alle banche italiane tutte, tranne MPS e Carige, hanno realizzato entro il 2014 gli interventi richiesti. Le due banche venete hanno peraltro conosciuto un aggravamento della crisi che ha

Il numero delle banche sottoposte a vigilanza della BCE varia nel tempo e le nuove banche, rientrando nell'elenco degli intermediari vigilati, sono soggette anch'esse a una verifica dello stato finanziario.

Nel marzo 2014 il Parlamento e il Consiglio raggiungono un accordo circa il secondo pilastro, costituito dal meccanismo di risoluzione unico (MRU): nel caso in cui, malgrado le garanzie dovute al rafforzamento di vigilanza, una banca soggetta al MVU si trovi in gravi difficoltà, si attiverebbe il MRU.

Il MRU, che verrà trattato in maniera più ampia nel successivo Capitolo 3, ricalca lo schema del MVU, laddove la decisione ultima sull'avvio della procedura spetta ad una Autorità centrale, il Comitato di Risoluzione Unico¹²⁷, la cui attività – come agenzia indipendente dell'UE – inizia il 1° Gennaio 2015; esso è praticamente operativo dal Gennaio 2016, lo stesso mese nel quale il Comitato pubblica un elenco delle banche che rientrano sotto la sua competenza, ovvero le stesse su cui vigila la BCE, più altre quindici banche transfrontaliere.

Lo schema prevede che la BCE segnali una banca che necessita di ristrutturazione, il Comitato prepari la proposta contenente gli interventi per la risoluzione della banca, e la Commissione e il Consiglio Europeo assumano la decisione finale. Spetta al Comitato assistere l'attuazione delle misure.

L'Unione Bancaria, come già detto, mira a spostare il peso della risoluzione sugli azionisti della banca e, in successione, su altri creditori (prima subordinati, poi non subordinati); nel caso in cui né gli apporti degli azionisti né quelli dei creditori siano sufficienti, si prevede l'intervento di un apposito fondo: il Fondo di risoluzione unico (SRF), gestito dal Comitato di Risoluzione Unico. Tale Fondo è alimentato dai contributi che le banche devono versare nell'arco di 8 anni, e nel 2015 è stato istituito un sistema di finanziamento, attivando linee di credito nazionali per sostenere i singoli comparti nazionali che intervengono in caso di carenza di risorse¹²⁸.

portato alla loro liquidazione (cfr. paragrafo 7.2), mentre anche per MPS è stata realizzata un'operazione di salvataggio (Cfr. Paragrafo 7.3) e Carige sta completando proprio in queste settimane il piano di adeguamento agli ulteriori fabbisogni di capitale rilevati.

¹²⁷ Il Comitato di Risoluzione Unico ha lo scopo di garantire la risoluzione delle banche in modo unitario, con il minimo impatto nell'economia.

¹²⁸ Anche in Italia le banche contribuiscono, dal 2015, ad alimentare la dotazione del Fondo di risoluzione. Proprio a fine 2015, peraltro, le banche italiane hanno dovuto effettuare versamenti aggiuntivi (pari a 3 annualità anticipate di contribuzione) straordinari per consentire l'intervento di salvataggio dei quattro istituti posti in risoluzione (Etruria, Marche, Carichieti e Cariferrara).

Nell'aprile 2014, come più volte ricordato, viene posta in essere la direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi, la BRRD, che fissa norme sulla ripartizione degli oneri in caso di risoluzione della banca.

Nel novembre 2015, invece, si aggiunge un nuovo elemento all'Unione Bancaria dopo il MVU e il MRU, con la proposta legislativa presentata dalla Commissione riguardante il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS), realizzato sulla base dei sistemi nazionali esistenti di garanzia dei depositi¹²⁹. Si tratta del terzo ed ultimo pilastro dell'Unione Bancaria.

L'EDIS dovrebbe essere introdotto gradualmente ed è stato concepito per essere "neutro" sotto il profilo dei costi per il settore bancario.

Il Parlamento Europeo ha avviato un processo interno in materia, con la pubblicazione di un documento di lavoro, sottolineando la necessità di una valutazione d'impatto per l'EDIS da parte della Commissione, nonché delle misure concrete nell'ambito della riduzione dei rischi.

Al momento, tuttavia, le ampie differenze che esistono tra i paesi europei non rendono possibile prevedere la data di avvio del terzo e finale pilastro dell'Unione Bancaria.

2.2.1. Alcune prime considerazioni sull'Unione Bancaria Europea

Il complesso di regole date dall'Unione Bancaria Europea si scontra, oggi, con la sua concreta applicazione, dovuta al divario economico tra i vari Paesi dell'Unione Europea, che impedisce una pronta uniformità e le convergenze tra tecniche di vigilanza, in un contesto in cui i singoli Stati non vedono di buon occhio la perdita di sovranità, effetto del carente spirito di coesione che caratterizza la partecipazione all'Unione Europea¹³⁰.

Un'ampia parte di dottrina economica ha valutato positivamente lo schema dell'Unione Bancaria Europea, collegando tale valutazione alle critiche per lo schema dell'Unione Monetaria Europea, formulata dal Trattato di Maastricht: si è ritenuto, infatti, che con la *Banking Union* siano state superate le asimmetrie dovute alla mancanza di uno schema di condivisione dei rischi, fattore rilevante nell'ultima crisi¹³¹. Inoltre, tale parere favorevole tiene in considerazione l'accettazione

¹²⁹ Cfr. Comunicato stampa della Commissione Europea del 24 novembre 2015, "Un'Unione bancaria più solida: nuove misure per rafforzare la protezione dei depositi e ridurre ulteriormente i rischi bancari".

¹³⁰ F. Capriglione, *European Banking Union. A challenge for a more united Europe*, in *Law and economics yearly review*, 2013. Pag.

¹³¹ M. Sarcinelli, "L'Unione Bancaria Europea e la stabilizzazione dell'Eurozona", *Moneta e Credito*, vol. 66, 2013.

delle diversità accentuate nell'area euro dal 1997 al 2007¹³², con il convincimento che l'affidamento alla BCE della “responsabilità diretta sulle principali 150 banche dell'Europa” possa far sì che si superi la frammentazione dei controlli in ambito UE, riuscendo a “rompere il *loop* fra banche e paesi sovrani e l'azzardo morale connesso al salvataggio, da parte dei *taxpayer*, delle grandi banche”¹³³.

Non si può tuttavia negare come il cammino percorso in questi ultimi anni sia stato particolarmente intenso e connotato da una serie davvero rilevante di interventi, molti dei quali di rilevante portata. Se è indubbiamente vero che l'Unione Bancaria è nata “... come la risposta affannosa a uno stato di gravissima crisi, che minacciava le fondamenta stesse della costruzione europea, all'inizio di questo decennio”¹³⁴, è anche vero che in nessun altro settore dell'economia è stato compiuto, in così poco tempo, uno sforzo di adeguamento tanto importante.

Occorre anche tenere in considerazione le oggettive difficoltà di armonizzare normative – spesso consolidate – di nazioni il cui mercato bancario assume caratteristiche anche sostanzialmente differenti, per ragioni storiche che possono anche essere legate al differente contesto socio-economico entro il quale si muovono i sistemi creditizi.

2.3. La strutturazione della normativa attuale: normativa primaria e secondaria

La grande complessità della gestione delle banche e gli effetti potenzialmente anche devastanti delle loro crisi si traducono in un substrato normativo altrettanto corposo. L'evoluzione storica della disciplina, precedentemente descritta, dimostra chiaramente come, in un passato anche recente, determinati interventi legislativi si siano sviluppati dopo il verificarsi di eventi molto critici per il sistema bancario e spesso anche per la collettività.

Due degli elementi maggiormente caratterizzanti la normativa bancaria nel suo complesso sono:

1. il processo di armonizzazione sovranazionale, che porta oggi ad avere una disciplina fortemente interconnessa a livello di paesi economicamente più avanzati (es. Comitato di Basilea) e ancor di più a livello europeo (Unione Bancaria), come appena visto.

¹³² J. Pisani Ferry, *The Known Unknowns and Unknown Unknowns of Emu*, Bruegel Policy Contribution, n. 18.

¹³³ R. Maserà, “Moneta europea credito nazionale”, in “La Repubblica” del 17 Giugno 2013.

¹³⁴ S. Rossi, “L'Unione Bancaria nel processo di integrazione europea”, *cit.* La difficile genesi dell'Unione Bancaria è posta in contrapposizione all'Unione Monetaria, nata invece sotto migliori auspici.

2. la rilevanza estremamente significativa che riveste la normativa secondaria, con la finalità di integrare la componente primaria soprattutto laddove si rendano necessari introdurre meccanismi applicativi utili a consentire l'efficace messa a terra della regolamentazione.

2.3.1. Le normative di origine comunitaria e sovranazionale

L'ordinamento bancario corrente si fonda soprattutto sulla disciplina europea, che utilizza vari strumenti, ognuno con caratteristiche diverse come la vincolatività o non, i regolamenti le direttive, le decisioni e i pareri (art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

Nell'ordinamento bancario assumono importanza i regolamenti e le norme di attuazione, elaborate dalle Autorità di vigilanza europee e adottate dalla Commissione Europea con lo strumento del regolamento, con l'obiettivo di armonizzare i profili più complessi e per formare un sistema di regolamentazione unico.

Per quanto concerne la materia della vigilanza, con i compiti affidati alla Banca d'Italia, i principali riferimenti normativi sono oggi rappresentati dal regolamento 575/2013 ("requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento", noto come CRR), che ha introdotto norme di vigilanza prudenziale valide per tutte le banche e le imprese di investimento; in particolare la Banca d'Italia ha competenze regolamentari circoscritte entro ambiti di discrezionalità limitati, previsti dallo stesso regolamento.

Sulle condizioni di accesso all'attività bancaria è centrale la Direttiva 2013/36/UE (detta *Capital Requirements Directive IV*, o CRD IV), che disciplina la libertà di stabilimento delle banche e la possibilità di prestare servizi, il controllo prudenziale, le riserve patrimoniali addizionali e il governo societario.

All'interno del processo dell'Unione Bancaria un grande passo si è raggiunto con la più volte citata direttiva 2014/59/UE, la *Banking Resolution and Recovery Directive* (BRRD), che costituisce un tassello fondamentale per l'armonizzazione dei quadri nazionali in tema di gestione delle crisi, affinché tutti gli stati aderenti al *Single Resolution Mechanism* possano disporre di strumenti comuni per la risoluzione delle crisi di una banca, in particolare se *cross-border*.

In base agli strumenti comuni, riprendendo la sintesi riportata al Paragrafo 2.1.4., le Autorità possono prevedere tre misure per risolvere le crisi degli intermediari:

- misure preparatorie, quali i *recovery and resolution plans* per garantire che le banche e le autorità pianifichino le attività da svolgere in caso di difficoltà o di una vera e propria crisi,

imponendo modifiche statutarie o all'operatività dei gruppi, o agli accordi contrattuali o alle pratiche di business¹³⁵;

- misure tempestive, per rimediare a problemi che possono compromettere la permanenza dell'intermediario nel mercato, quali l'applicazione di misure correttive come l'attuazione del piano di *recovery* o la rimozione del *management* e la nomina di commissari;
- misure per la risoluzione, da applicare in caso di crisi, quali il potere di trasferire le attività e le passività di un intermediario ad un acquirente privato o ad una *bridge bank* (ente costituito temporaneamente per permettere alle autorità di gestire le attività di una banca in risoluzione e di mantenere la continuità delle funzioni essenziali in vista della successiva cessione) o di costituire una *bad bank* (società veicolo che permette di separare le attività deteriorate o di difficile valutazione da quelle sane, costituita per amministrare i beni e i rapporti giuridici della banca per massimizzarne il valore in vista di una successiva cessione)¹³⁶, o ancora di applicare la procedura di *bail-in*, con la conversione di strumenti di debito in azioni e la riduzione del valore delle passività.

Si prevede che gli Stati membri possano utilizzare specifici strumenti previsti dal proprio ordinamento, a patto che non ostacolino una risoluzione coordinata del gruppo e siano coerenti con gli obiettivi della risoluzione della BRRD. In linea con gli obiettivi di fondo, la direttiva va nella direzione di un coordinamento delle autorità nazionali ed un approccio decentrato al finanziamento della risoluzione.

L'introduzione della BRRD ha avuto importanti riflessi anche nella legislazione italiana. Infatti, il Titolo IV del Testo Unico Bancario, ridenominato "Misure preparatorie, di intervento precoce e liquidazione coatta amministrativa"¹³⁷, continua a contenere le norme applicabili nelle situazioni di crisi delle banche, ma ha subito una significativa modifica, o meglio una integrazione, con il recepimento, appunto, della direttiva BRRD, avvenuta mediante il d.lgs. 181 del novembre 2015, il quale ha introdotto, nel Titolo IV, i Capi01-I e 02-I: il primo, che contiene gli articoli 69 *ter*-69 *undecies*, disciplina i piani di risanamento, mentre il secondo, che contiene gli articoli 69

¹³⁵ Proprio nella prima metà del 2017 la Banca d'Italia ha chiesto per la prima volta agli istituti bancari *less significant* di definire e trasmettere il proprio *Recovery plan*. Cfr. Paragrafo 5.2.1.

¹³⁶ Un caso di concreta applicazione in Italia si è avuto nel novembre 2015, con la già citata risoluzione delle 4 banche, misura che ha visto la creazione di "banche ponte" e lo spostamento dei crediti in sofferenza in una *bad bank*.

¹³⁷ La denominazione originaria era "Disciplina delle crisi".

duodecies e *69 vices bis*, disciplina gli accordi infragruppo e le misure di intervento precoce. Il decreto ha altresì sostituito la rubrica di cui all'art. *69 bis* (Definizioni).

La finalità è dettare una soluzione di gestione in via anticipata, prima dell'applicazione di misure di risoluzione della crisi, da attuare dunque ai primi segnali di "significativo deterioramento" della banca singola (art. *69 quater*) o del gruppo (art. *69 quinquies*).

L'applicazione del Capo 02, infatti, è diretta sia alla società capogruppo del gruppo bancario, sia alla singola banca. Non vi è l'obbligo di dotarsi di un piano di risanamento qualora sia soggetta a vigilanza consolidata in un altro Stato membro, "salvo che ciò non sia a essa specificamente richiesto" (art. *69 quinquies*, comma 2, e *69 septies*).

Gli articoli *69-octiesdecies* e seguenti disciplinano le misure di intervento precoce, dove la Banca d'Italia può chiedere alla banca o alla capogruppo del gruppo bancario di applicare, anche parzialmente, un piano di risanamento o preparare un piano di ristrutturazione del debito con tutti o alcuni creditori.

Inoltre, nei casi in cui la banca (i) ha posto in essere gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie o (ii) vi sono gravi irregolarità nell'amministrazione o (iii) il deterioramento della banca o del gruppo bancario è particolarmente significativo e (iv) le misure e gli interventi previsti dagli art. *53-bis* e *67-ter* sono insufficienti, la Banca d'Italia può:

- disporre la rimozione dei membri degli organi con funzione di amministrazione e controllo della banca o della società del gruppo;
- ordinare la rimozione di uno o più membri dell'alta dirigenza;
- rimuovere singoli esponenti aziendali.

Con il riferimento "alta dirigenza" si intendono gli esponenti indicati dall'art. *69 bis*, ossia "il direttore generale, i vicedirettori generali e le cariche ad esse assimilate, i responsabili delle principali aree di affari e coloro che rispondono direttamente all'organo amministrativo"

Il quinto comma dell'art. *69 vices-semel* dichiara che "Resta salva la possibilità in ogni momento di disporre l'amministrazione straordinaria della banca o della capogruppo di cui agli articoli 70 e 98", mentre il comma 6 prevede che "Resta fermo il potere di rimuovere singoli esponenti aziendali ai sensi dell'articolo *53-bis*, comma 1, lettera e), e dell'articolo *67-ter*, comma 1, lettera e), se sufficienti per porre rimedio alla situazione".

La differenza tra questi istituti è, oltre i presupposti, l'approvazione della Banca d'Italia sulla rimozione e la sostituzione degli esponenti aziendali, che dunque non possono restare in carica senza il consenso dell'Autorità.

Più in generale, l'attuale impianto del TUB riflette diffusamente l'armonizzazione normativa avvenuta a livello europeo. Rimangono talune norme di derivazione prettamente nazionale, in particolare vari aspetti inerenti la disciplina sulla trasparenza e la tutela dei consumatori (Titolo VI).

In questa fase l'*European Banking Authority* continua a svolgere un ruolo determinante, poiché prepara le linee guida e le norme tecniche vincolanti per la convergenza di regole e prassi in materia di gestione della crisi, mediando anche in caso di conflitti di interesse.

In particolare, con lo sviluppo del processo dell'Unione Bancaria Europea, il ruolo dell'EBA si è evoluto, grazie soprattutto alle competenze che le sono assegnate in relazione all'emanazione del *Single Rulebook*.

Con la creazione della *Banking Union* si è delineato lo scopo del *Single Rulebook*, che è quello di creare un collante tra l'Unione Bancaria Europea e gli Stati Membri dell'UE che non fanno parte del progetto, mediante un *corpus* unico di norme valido per il Mercato Unico che garantisca la parità del *level playing field*.

Il *Single Rulebook* si sviluppa sotto due diversi livelli gerarchici: il livello 1 è rappresentato dall'emanazione di direttive e regolamenti in forma ordinaria (quindi con il coordinamento Parlamento Europeo – Consiglio dell'Unione), che hanno carattere generale e delineano le regole essenziali, mentre il livello 2 è costituito da una delega avente l'obiettivo di delineare una disciplina specifica ulteriore mediante atti normativi, che possono assumere la forma di:

- norme tecniche di regolazione o esecuzione, redatte dall'EBA e adottate in via formale dalla Commissione mediante regolamenti¹³⁸. Tali norme prevedono la partecipazione nel processo dell'EBA e delle autorità di vigilanza nazionali, mentre il testo definitivo deve essere approvato dal *Board of Supervisors*, organo dell'EBA composto dalle Autorità di vigilanza nazionali; successivamente viene trasmesso alla Commissione Europea la quale, dopo un ulteriore controllo e ove non vi siano criticità mosse dal Consiglio e dal Parlamento Europeo, può adottarlo;
- Regolamenti delegati o esecutivi¹³⁹, adottati dalla Commissione o dal Consiglio, dove è permessa la possibilità di adottare scelte strategiche e politiche.

Sulle norme tecniche sorge una riflessione in merito all'obbligo e alla discrezionalità dell'EBA: benché venga specificato che la delega è un obbligo, non sono mancati casi in cui questa

¹³⁸ Si ricorda che i regolamenti sono direttamente applicabili negli Stati Membri, senza bisogno di trasposizione mediante approvazione dei Parlamenti nazionali.

¹³⁹ Ex art. 290 e 291 del Trattato dell'Unione Europea.

venisse qualificata come discrezionale¹⁴⁰, fattore critico poiché una simile libertà è riservata alla Commissione Europea, in mancanza di “criteri che ne guidino e circoscrivano l’esercizio”.

Inoltre, le norme tecniche dell’EBA, come stabilito dagli art. 10 e 15 del suo regolamento, non possono implicare “scelte strategiche o scelte politiche”, ma guardando alle più importanti componenti, ossia CRR, CRD e BRRD, si nota come queste siano chiamate a disciplinare aspetti strategici o assumere scelte politiche, in cui per queste si intendano l’assumere decisioni che fanno confluire obiettivi e interessi diversi, definendo una loro gerarchia.

Altra criticità riguarda il rapporto tra le norme tecniche e la necessità di una minima armonizzazione: infatti, la CRD IV e la BRRD sono direttive di armonizzazione, che prevedono un rinvio a norme tecniche emanate dall’EBA, con quindi la presenza da una parte di queste ultime, e dall’altra di norme tecniche che non hanno bisogno di una trasposizione negli ordinamenti nazionali; si viene a creare, dunque, una sovrapposizione tra norme tecniche e direttive in cui è prevista la trasposizione da parte del legislatore europeo, venendo meno alla possibilità di creare un sistema di regole comuni (ad esempio, quanto possono incidere le norme nazionali in un quadro già delineato da norme tecniche riguardanti i piani di risanamento?). Vi è quindi l’esigenza di comparare caso per caso la normativa di livello 1 rispetto alla normativa di livello 2¹⁴¹.

Sul tema delle crisi bancarie, il lavoro dell’EBA ha riguardato l’emanazione di circa 40 tra norme tecniche e *guidelines* legate all’entrata in vigore della direttiva BRRD e a quella riguardante gli schemi di garanzia sui depositi, con cui si disciplinano diversi aspetti della disciplina, quali i piani di risanamento e di risoluzione, i requisiti per le passività ammissibili, i criteri di attuazione del *bail-in*¹⁴², eccetera. In particolare, il *Single Rulebook* pone il principio fondamentale per arrivare ad una “ordinata risoluzione”, che deve avvenire mediante l’utilizzo di capitale privato, in modo da ridurre il “costo sociale della crisi”, e soltanto successivamente pubblico, da applicare mediante la liquidazione/ristrutturazione quando:

- è in pericolo la stabilità economica e finanziaria del sistema;
- il pubblico deve sopportare il costo della crisi.

¹⁴⁰ Cfr. art. 36 comma 15 e 74 BRRD: “Eba may develop...”, non presente nella versione italiana (“L’Abe elabora..”).

¹⁴¹ Per quanto riguarda l’EBA, *Single Rulebook* e le criticità dottrinali, cfr. S. Cappiello, “Il Meccanismo di Adozione delle regole e il ruolo della *European Banking Authority*”, *op cit.*.

¹⁴² Cfr. A. Gardella, “Bail-in and the Financing of Resolution within the SRM Framework”, in D. Busche “The European Banking Union” a cura di G. Ferrarini. Oxford University Press, 2015.

Sempre a livello internazionale, ma oltre la dimensione europea, nel 1974 è stato creato il Comitato di Basilea, su iniziativa dei governatori delle banche appartenenti al G10¹⁴³, a seguito del fallimento della banca Herstatt in Germania, successivamente messa in liquidazione dalla Bundesbank, con grandi conseguenze sul piano internazionale.

Il Comitato è formato dai rappresentanti dell'Autorità di vigilanza bancaria e delle banche centrali degli Stati aderenti e si riunisce a Basilea presso la Banca dei Regolamenti Internazionali.

La funzione del Comitato è stabilire e coordinare le autorità nazionali nell'interesse di garantire una vigilanza efficace a livello mondiale mediante attività di studio, proposte e mediazioni, che si concretizzano con gli accordi che trovano applicazione mediante l'attività delle autorità di vigilanza nazionali, a cui va aggiunto l'intento di migliorare i criteri prudenziali per quanto concerne l'esercizio dell'attività bancaria.

Tali funzioni hanno trovato attuazione con i quattro accordi di Basilea, che hanno strutturato la disciplina dei requisiti prudenziali, che verrà trattata successivamente¹⁴⁴.

- Il primo accordo di Basilea, del 1988, si concentra sulla definizione dei coefficienti di solvibilità, eliminando quindi la discrezionalità in capo alle banche sulla scelta dei livelli dell'attivo.
- Il secondo accordo, invece, del 2004, non si limita soltanto all'aggiornamento della disciplina del coefficiente, ma introduce un sistema articolato di vigilanza sulle banche, fondato sui "tre pilastri".
 1. Requisiti patrimoniali: atti ad assicurare un livello di patrimonializzazione minimo in rapporto alle attività. Si tenta di fissare una stretta correlazione fra adeguatezza patrimoniale e principali elementi di rischio delle attività. Viene data la possibilità agli intermediari di poter scegliere fra una pluralità di metodi di calcolo, con un metodo standard, in cui possono essere utilizzati i giudizi delle agenzie di *rating*, e metodo del *rating* interno, dove le banche possono costruirsi modelli aziendali, che tuttavia dovranno essere approvati dalle Autorità di vigilanza.
 2. Controllo prudenziale dell'adeguatezza patrimoniale: entrano in vigore nuovi sistemi guida per le Autorità di vigilanza, che devono verificare che le banche si dotino di adeguate

¹⁴³ Al momento vi aderiscono 27 nazioni.

¹⁴⁴ Capitolo 4 della tesi.

politiche, procedure e sistemi di misurazione e controllo per la valutazione dei rischi e quindi dell'adeguatezza patrimoniale.

3. Disciplina del mercato: è rappresentata dai controlli del mercato, con l'introduzione di linee guida di trasparenza informativa degli intermediari: si prevede la pubblicazione di dati in materia di quantificazione dei rischi e di procedure gestionali, tanto più dettagliati quanto maggiore è il ricorso a metodi interni aziendali per la determinazione dei requisiti patrimoniali¹⁴⁵.

Il recepimento in Italia di questo nuovo impianto avviene con alcune modifiche al TUB e alla normativa secondaria, in particolare con le *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche* (Circolare Banca d'Italia 263/2006 entrata in vigore il 1° Gennaio 2007).

- Il terzo accordo nasce all'indomani della crisi del 2007, occasione in cui l'accordo di Basilea 2 viene non soltanto messo in discussione, ma anche considerato tra le cause della crisi, imponendo dunque un ripensamento delle regole, verso una maggiore severità nei confronti delle banche. la nuova riforma (appunto "Basilea 3"), è basata su un documento approvato dal Gruppo dei Governatori e dei Capi della vigilanza del Comitato, adottato nel 2010, che porta a un rafforzamento dei requisiti patrimoniali senza modificare il discusso "coefficiente di solvibilità", e introduce nuovi elementi quali vincoli di specializzazione, limiti all'operatività, regole sulla remunerazione degli amministratori, con una significativa attenzione anche alla gestione delle crisi bancarie, rispetto alle quali si fissano i seguenti elementi:
 - aumento della qualità e della trasparenza del capitale di base, con l'introduzione del concetto di "capitale primario" (*common equity*), in pratica essere costituito dalle azioni ordinarie;
 - introduzione di un *leverage ratio* come misura supplementare per rapportare la dimensione degli attivi alla dotazione patrimoniale;
 - introduzione di uno standard globale minimo di qualità basato su coefficienti a breve e lungo termine;
 - previsione per le autorità di controllo della possibilità di introdurre un "cuscinetto" di capitale, al di sopra dei requisiti minimi, da accumulare nei periodi di espansione in funzione anticiclica, basata su profitti e variabili creditizie.

Lo scopo della riforma è quello di pervenire a un rafforzamento dei requisiti patrimoniali senza variare il tanto discusso "coefficiente di solvibilità" (che rimane all'8% con riferimento al *Total*

¹⁴⁵ Sui tre punti cfr. "L'accordo di Basilea 2", in Basilea e le sue implicazioni, "Professionisti24. Il Sole 24 Ore, settembre 2006.

Capital Ratio), ma introducendo una serie di elementi aggiuntivi che, in chiave prudenziale, si sommano al requisito patrimoniale risultante dal calcolo dei rischi dell'attivo.

A livello europeo si emana la direttiva 2010/76/UE che ha modificato la 2006/48/CE e la 2006/49/CE per quanto concerne i requisiti patrimoniali¹⁴⁶.

Sono introdotti anche limiti all'operatività, soprattutto riguardante la disincentivazione dell'utilizzo distorto di prodotti finanziari quali quelli collegati a operazioni di cartolarizzazione, nonché limiti alle remunerazioni degli amministratori, che durante la crisi si erano visti aumentare i profitti beneficiando di un sistema basato sui risultati di breve termine (massimizzazione degli utili soprattutto da commissioni su operazioni ad alto rischio, generatrici successivamente di notevoli perdite di valore).

- Infine, Basilea 4 è ancora nella sua fase di implementazione realizzazione e la sua messa a regime viene ripetutamente fatta slittare. Mira ad inasprire i fabbisogni di capitale a fronte dei rischi, introducendo regole più severe sui modelli interni di calcolo dei rischi stessi.

Gli accordi di Basilea sono considerati *soft law*, poiché non hanno forza di legge e neppure quella di convenzione internazionale, ma nonostante ciò sono stati recepiti dagli ordinamenti nazionali, grazie alla consuetudine di incontri e scambi di opinioni tra Autorità di vigilanza e di controllo. Tali standard sono stati spesso trasposti in direttive dell'unione a dimostrazione dell'importanza del *soft law*, che consente il superamento dei costi di transazione nelle negoziazioni internazionali.

2.3.2. La normativa secondaria: Le disposizioni della Banca d'Italia

La normativa secondaria in campo bancario è rappresentata dalle delibere del Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR), dai regolamenti ministeriali e soprattutto dalla regolamentazione di Banca d'Italia. Rileva anche, in taluni ambiti, la regolamentazione di altre Autorità di vigilanza, in particolare Consob per quanto concerne la disciplina dei servizi di investimento.

Il Testo Unico Bancario (art. 4) e il Testo Unico della Finanza (art. 39) attribuiscono alla Banca d'Italia il potere regolamentare sotto numerosi aspetti dell'attività degli intermediari bancari

¹⁴⁶ Sulle fasi di applicazione, cfr. tabella in "Basilea 3 – fasi di applicazione", da Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, disponibile su http://www.bis.org/bcbs/basel3/basel3_phase_in_arrangements_it.

e finanziari, con il compito di mantenere la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario. L'art. 6 del TUB precisa che la Banca d'Italia applica i regolamenti e le decisioni europee: inoltre, nell'esercizio delle sue funzioni la Banca d'Italia fa parte del SEVIF¹⁴⁷ e partecipa alle sue attività, ponendo una convergenza tra gli strumenti di vigilanza nazionali e la prassi della vigilanza europea.

L'art. 56 TUB prevede che “la Banca d'Italia, in conformità con le deliberazioni del CICR, emana disposizioni di carattere generale aventi a oggetto ...”, non qualificando la natura di queste disposizioni.

Gli atti della Banca d'Italia possono avere forme diverse, possono essere disposizioni di vigilanza, regolamenti, circolari e presentano un contenuto tecnico-finanziario, disciplinando profili essenziali per la sana e prudente gestione degli intermediari, quali assetto organizzativo, modalità di *governance*, sistemi di controllo relativi ai rischi e la trasparenza delle condizioni contrattuali. La Banca d'Italia può diffondere anche comunicazioni concernenti aspetti delle materie regolamentate (integrazioni della disciplina). Si tratta di un'attività riconducibile sul piano formale alla figura degli atti amministrativi di carattere generale, e dal punto di vista sostanziale alla natura regolamentare per ampiezza di contenuti e per l'ambito dei destinatari.

Anche la normativa secondaria ha avuto una sua significativa evoluzione, sulla scia di quella primaria e delle dinamiche di sistema.

In tal senso, un esempio rilevante è la divulgazione, nel 1999, dopo circa sei anni dall'emanazione del TUB, della Circolare 229, con le nuove *Istruzioni di vigilanza per le banche*, che raggruppa tutta la normativa secondaria in un unico *corpus*, formato da dieci Titoli e circa 700 pagine. L'obiettivo è la semplificazione, in modo che l'interprete e l'operatore possano operare su un *corpus* aggiornato volta per volta con modifiche alle singole parti.

Oggi la 229 “sopravvive” solo in pochissime parti, essendo stata sostituita da altre disposizioni¹⁴⁸ e, oggi, in particolare dalla 285 del 2013 (“Disposizioni di Vigilanza per le banche”), ripetutamente integrata ed aggiornata¹⁴⁹. La 285, meglio richiamata nel seguito di questa tesi¹⁵⁰,

¹⁴⁷Servizio Europeo di Vigilanza Finanziaria. Costituito nel 2010, ha lo scopo di garantire una vigilanza coerente ed omogenea all'interno dei paesi dell'UE. Si compone dell'Autorità bancaria europea (ABE), dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), che cooperano in seno al Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza (AEV).

¹⁴⁸ In particolare la circolare 263 del 2006, poi quasi interamente sostituita dalla 285.

¹⁴⁹ Sul tema cfr. anche C. Brescia Morra e G. Mele, “Le nuove fonti della vigilanza prudenziale”.

¹⁵⁰ In particolare nel Capitolo 4.

assorbe tra l'altro i contenuti delle due recenti e importanti direttive comunitarie, la CRD IV e la CRR.

La regolamentazione di vigilanza emanata dalla Banca d'Italia è pubblicata sul suo sito internet e sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana se contiene disposizioni destinate a soggetti diversi da quelli vigilati.

Un potere complementare a quello regolamentare è dato dalla possibilità, qualora sussistano gravi irregolarità amministrative riscontrate nell'attività di vigilanza, di irrogare sanzioni amministrative, collegate a comportamenti contrari alla sana e prudente gestione, alla trasparenza e alla correttezza nei rapporti con la clientela. In particolare, Banca d'Italia può:

- irrogare sanzioni amministrative pecuniarie a società o enti ove previsto dalla legge;
- applicare, per violazioni gravi, a società ed enti un ordine voto a eliminare le infrazioni entro un certo termine;
- irrogare a persone fisiche, per gravi motivi, oltre alla sanzione pecuniaria quella amministrativa di interdizione temporanea dall'esercizio di funzioni presso quell'intermediario.

Tali poteri sono applicabili anche in materia di bilanci, che rappresentano il più importante strumento di trasparenza informativa per coloro che sono interessati all'impresa o rientrano nella sfera d'azione (investitori, dipendenti, azionisti, etc.), e soprattutto per la vigilanza stessa; la Banca d'Italia può emanare disposizioni applicabili per i bilanci delle banche, nel rispetto dei principi contabili internazionali (IAS/IFRS).

CAPITOLO TERZO – La disciplina di gestione delle crisi

SOMMARIO: 3.1. Il Meccanismo di Risoluzione Unico – MRU (anche SRM – Single Resolution Mechanism); 3.2. La gestione delle situazioni di crisi – la BRRD (e prime applicazioni); 3.3. L'Amministrazione Straordinaria; 3.4. La Liquidazione Coatta Amministrativa

Questo capitolo tratta in maniera più specifica la disciplina che si applica alla gestione delle crisi bancarie, anche in questo caso facendo prevalente riferimento alla regolamentazione sovranazionale, fortemente rafforzata proprio negli ultimi anni.

Per completezza si illustrano anche i due istituti che regolano le situazioni di crisi secondo la disciplina italiana consolidata, ovvero l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa.

3.1. Il Meccanismo di Risoluzione Unico – MRU (anche SRM – *Single Resolution Mechanism*)

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Accordo di Lisbona 2007), prevede che possano tra l'altro essere affidati alla BCE determinati compiti in materia di vigilanza prudenziale¹⁵¹.

Come riportato in precedenza¹⁵², si è fronteggiata la grave crisi del 2007 con un consistente intervento finanziario da parte di numerosi Stati, dando corso ad aiuti pubblici nelle forme di ricapitalizzazione, rilascio di garanzie sulle passività e altri interventi di sostegno, incidendo quindi negativamente sui suoi equilibri. Tali interventi hanno fatto emergere importanti criticità:

- la difficoltà della gestione delle crisi, sia durante il loro sviluppo che nella fase successiva alla risoluzione, dati i contenziosi che si sono venuti a creare per le perdite dovute ai salvataggi¹⁵³;

¹⁵¹ Art. 127. Comma 6. “Il Consiglio, deliberando all'unanimità mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, può affidare alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione.”.

¹⁵² Paragrafo 2.2.

¹⁵³ Questo aspetto rileva anche nei recenti casi di crisi delle banche italiane, che hanno colpito in maniera diffusa piccoli risparmiatori.

- l'elevato costo a carico dei bilanci pubblici, per l'onerosità delle azioni di salvataggio e consolidamento;
- la distorsione della concorrenza tra banche, dovute alla differenza, su scala internazionale, tra gli istituti operanti in paesi in grado di sostenere gli oneri e quelli operanti in paesi meno solidi.

Per questo si è resa necessaria una profonda riforma della disciplina della gestione delle crisi, per evitare che ulteriori crisi bancarie potessero avere effetti indesiderati per le “casse pubbliche”.

In quegli anni si sviluppa un processo teso a dare corpo a tale previsione, tenendo conto che proprio in questo periodo tutti i principali paesi europei si trovano a fronteggiare una crisi (come abbiamo visto in premessa, prima finanziaria ma poi congiunturale) di dimensioni uniche.

Ad esito dei lavori del Rapporto De Larosière¹⁵⁴, che rivede lo schema di vertice dell'ordinamento finanziario europeo, nasce nel 2010 il SEVIF, sancendo la costituzione di un sistema all'interno del quale interagiscono la BCE ed altre Autorità¹⁵⁵.

Seguendo tale percorso, il 7 luglio 2010 il Parlamento Europeo chiede “alla Commissione di presentare al Parlamento entro il 31 dicembre 2010, sulla base degli articoli 50 e 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una o più proposte legislative concernenti un quadro UE di gestione delle crisi, un fondo UE di stabilità finanziaria (Fondo) e un'unità di risoluzione ...”¹⁵⁶: le relative raccomandazioni sono riportate nel documento allegato alla risoluzione.

Il 2012 è l'anno fondamentale per l'Unione Bancaria Europea. Nel giugno dello stesso anno viene diffuso il rapporto Van Rompuy *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*¹⁵⁷. Anticipando quelli che saranno poi gli sviluppi successivi, il rapporto, fra l'altro, puntualizza che “*Building on the single rulebook, an integrated financial framework should have two central elements: single European banking supervision and a common deposit insurance and resolution framework.*”. L'autorevolezza dei contributori alla stesura del rapporto testimonia la rilevanza del

¹⁵⁴ Nel 2008 la Commissione europea commissiona ad un gruppo di esperti, presieduto da Jacques De Larosière (che ha ricoperto fra gli altri gli incarichi di Capo del FMI e Governatore della Banca di Francia), la redazione di un rapporto in grado di indicare i meccanismi utili a rafforzare la vigilanza, soprattutto per fare fronte alle situazioni di crisi delle banche. Il rapporto viene rilasciato nel 2009 e contiene un'ampia serie di raccomandazioni.

¹⁵⁵Cfr. nota n. 139.

¹⁵⁶Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2010 recante raccomandazioni alla Commissione sulla gestione delle crisi transfrontaliere nel settore bancario.

¹⁵⁷ Herman Van Rompuy era il Presidente dell'European Council. Il rapporto è stato predisposto con i Presidenti della Commissione Barroso, dell'Eurogruppo Juncker e della BCE Draghi.

lavoro svolto. Nel dicembre 2012 viene definita la *roadmap* funzionale al raggiungimento dell'obiettivo finale

Tralasciando i riferimenti al primo pilastro dell'Unione (il MVU, approvato con Regolamento UE dell'ottobre 2013 ed entrato definitivamente a regime nel novembre 2014), ai fini della tesi rileva maggiormente l'introduzione del secondo pilastro, ovvero l'MRU (anche SRM, *Single Resolution Mechanism*).

Il Parlamento ed il Consiglio europeo raggiungono nel marzo 2014 l'accordo politico per dare vita al secondo pilastro dell'Unione Bancaria, appunto il Meccanismo di Risoluzione Unico¹⁵⁸.

- La prima finalità dell'MRU, il sistema che nella sostanza si occupa di decidere se salvare una banca o destinarla al fallimento, è indicata nel Considerando del regolamento SRM, “come le ragioni che sono alla base della creazione di un fondo di risoluzione unico e dell'accentramento del processo decisionale da seguire nel caso di fallimento di una banca”: la creazione del Fondo unico ha l'obiettivo di eliminare il legame tra fondi per la risoluzione della banca in crisi e il finanziamento da parte dello Stato, nello schema già definito “circolo vizioso”¹⁵⁹, con l'effetto dello squilibrio nel mercato basato non sul rischio ma sulla capacità di reperire fondi dallo Stato.
- La seconda finalità del MRU è l'accentramento delle decisioni riguardanti la risoluzione della crisi per una banca situata in uno Stato Membro aderente al *Single Supervisory Mechanism*: se la vigilanza di una banca è affidata ad autorità nazionali, è corretto che anche la gestione delle crisi sia di competenza delle stesse, ma nel caso di una vigilanza non esclusiva nazionale, la *recovery* e la *resolution* sono di competenza sovranazionale. L'accentramento determina l'esigenza di creare una autorità unica per le banche dell'eurozona, a cui è affidato il compito di applicare gli strumenti a disposizione per la risoluzione, e in questo modo sarà anche più facile risolvere le gestioni delle crisi di banche *cross-border*, con il coordinamento tra autorità *home* e autorità *host* dell'ente in crisi¹⁶⁰.

Questo approccio appare pienamente coerente con la nuova impostazione dell'impianto regolatorio europeo.

¹⁵⁸ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html

¹⁵⁹ Sul circolo vizioso, cfr. Paragrafo 2.2.

¹⁶⁰ Su finalità e ambiti di applicazione, cfr. A. de Aldisio, “Il meccanismo di risoluzione unico. La distribuzione dei compiti tra il Comitato di Risoluzione unico e le autorità di risoluzione nazionali e altri aspetti istituzionali”, in “Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale” n. 81, *op. cit.* Pag. 139.

L'ambito di applicazione dell'SRM coincide con quello dell'SSM ed è circoscritto ai seguenti soggetti situati negli Stati aderenti (art. 6 del regolamento SSM):

- Banche;
- *Parent* (capogruppo), anche se è una impresa di investimento non bancaria (ossia non svolge essa stessa l'attività bancaria), ma è sottoposta a vigilanza consolidata ai sensi dell'art. 4 del regolamento SSM;
- Intermediari finanziari sottoposti a vigilanza consolidata sempre secondo quanto stabilito dall'art. 4 del regolamento SSM¹⁶¹.

Per quanto concerne le banche, va sottolineato che sono sottoposte all'SRM tutte le banche, indipendentemente dalle dimensioni, benché il progetto inizialmente teneva in considerazione soprattutto le banche considerate “too big to fail”¹⁶², mentre sulle società appartenenti ai gruppi bancari, l'applicazione dei meccanismi del secondo pilastro dell'Unione Bancaria è attuata anche se queste non sono sottoposte a vigilanza individuale, ma soltanto a quella consolidata, dato che tra gli obiettivi dell'SRM vi è la conservazione del gruppo bancario nella sua interezza¹⁶³.

L'SRM si basa sulla divisione di obiettivi tra l'SRB e le autorità di risoluzione nazionali degli Stati Membri, in uno schema simile alla divisione dei poteri tra la Banca Centrale Europea e le autorità di vigilanza nazionali nell'SSM: in questo modo sia l'attività di vigilanza che quella di gestione della crisi sono allineate.

¹⁶¹ Comma 1, lett. G: “esercitare la vigilanza su base consolidata sulle imprese madri degli enti creditizi stabilite in uno degli Stati membri partecipanti, comprese le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista, e partecipare alla vigilanza su base consolidata, anche in collegi delle autorità di vigilanza, fatta salva la partecipazione delle autorità nazionali competenti a tali collegi in qualità di osservatori, sulle imprese madri non stabilite in uno degli Stati membri partecipanti”.

¹⁶² Questa espressione è diventata popolare in ambito finanziario, a seguito della crisi del 2007/2008, quando si è posto il grave problema delle difficoltà di operare salvataggi in caso di crisi di gruppi bancari di grande dimensione. Gli sforzi delle Autorità negli anni seguenti sono stati fortemente indirizzati alla ricerca di meccanismi in grado di mitigare tale rischio, in vari casi fissando presidi più importanti per le banche di maggiore dimensione. Oggi i gruppo bancari “too big to fail” possono essere identificati nelle “banche sistemiche” (SIBs, sistemically important banks), sono 30 in tutto il mondo, l'unica italiana è Unicredit.

¹⁶³ Obiettivo espresso nel Considerando 22: “Escludendo dall'ambito d'applicazione dell'SRM entità che rientrano nella vigilanza su base consolidata della BCE s'impedirebbe di pianificare la risoluzione dei gruppi e di adottare una strategia di risoluzione di gruppo, e si sminuirebbe l'efficacia di qualsiasi decisione assunta in materia di risoluzione”.

L'art. 19 del Regolamento SRM definisce il riparto dei compiti, ove il Comitato di Risoluzione Unico è responsabile per l'effettivo funzionamento dell'SRM, per la stesura dei *resolution plan* e per l'adozione di tutte le decisioni relative a enti e gruppi:

- Banche e gruppi considerati significativi;
- Banche e gruppi non considerati significativi, ma che sono comunque sottoposti alla vigilanza della Banca Centrale Europea;
- altri gruppi *cross-border*.

Riguardo a queste entità, il Comitato di Risoluzione Unico può:

- adottare piani di risoluzione e dare un giudizio sulla "risolvibilità";
- adottare le misure di intervento precoce;
- applicare obblighi specifici o derogare a obblighi su piani di risoluzione;
- stabilire il livello di requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili;
- adottare misure per la risoluzione.

In relazione alle altre banche e gruppi sottoposti alla disciplina SRM, per le quali siano responsabili le autorità nazionali, il Comitato di Risoluzione Unico può in qualunque momento intervenire nei propri confronti ed esercitare i suoi poteri¹⁶⁴.

Il Comitato di Risoluzione Unico è un'agenzia indipendente dell'Unione Europea, operante dal 1° Gennaio del 2015, a cui aderiscono tutti gli Stati Membri che fanno parte dell'SRM e svolge le funzioni indicate dalla BRRD¹⁶⁵. La sua sede principale è a Bruxelles e tale circostanza ha portato a evidenziare il mancato decentramento rispetto ai "palazzi del potere" dell'Unione Europea, segno di voler tenere agganciato il Comitato al "tessuto istituzionale dell'Unione"¹⁶⁶.

Il Comitato è composto dal Presidente, che lo rappresenta, dal Vice Presidente e da quattro membri a tempo pieno, scelti, come riportato nell'art. 56 del regolamento SRM, sulla base del merito e delle conoscenze in campo bancario e finanziario mediante una procedura di selezione aperta: ad essi si aggiungono un rappresentante per ogni Autorità di risoluzione nazionale degli Stati

¹⁶⁴ Cfr. D. Busch, "Governance of the European Banking Union's Single Resolution Mechanism", in "Ebi Working paper series" n.9, 2017.

¹⁶⁵ Cfr. "Comitato di risoluzione unico (SRB)" sul sito dell'Unione Europea. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_it.

¹⁶⁶ Cfr. J. Alberti, "Adottato il meccanismo di risoluzione unico, 'secondo pilastro' dell'Unione bancaria: prime considerazioni", in Eurojus. Luglio 2014.

aderenti e due osservatori permanenti della BCE e della Commissione Europea, che partecipano senza diritto di voto.

Il Presidente e gli altri membri permanenti agiscono nell'interesse dell'Unione Europea, coerentemente con i compiti e le decisioni della Commissione e del Consiglio, in modo indipendente e autonomo.

Il Comitato si riunisce in sessione plenaria o esecutiva, sulla base delle decisioni da assumere:

- nella sessione plenaria, a cui partecipano tutti i membri del Comitato, vengono discusse questioni di carattere generale, come la necessità di porre un sostegno da parte del Fondo di Risoluzione Unico superiore a 5 milioni. Si decide a maggioranza semplice, ove il voto sia rappresentativo di una percentuale minima di contributi del fondo (circa 30%), e per questo vi è un continuo monitoraggio sull'utilizzo delle risorse comuni per garantire la correttezza delle votazioni.
- nella sessione esecutiva, invece, si adottano le decisioni riguardanti le singole banche, comprese quelle riguardanti il ricorso del Fondo: per questo il numero dei partecipanti si limita al Presidente, al Vice ed ai quattro membri a tempo pieno, oltre ai rappresentanti delle Autorità nazionali di risoluzione dei Paesi interessati, ossia quelli in cui la banca opera. Le decisioni vengono assunte "per consenso", cioè mediante un accordo che, se non raggiunto, comporta l'approvazione di una decisione da parte del Presidente e degli altri *full-time member* assunta a maggioranza semplice.

Il Comitato in sessione esecutiva può istituire una Commissione di ricorso, "composta da cinque persone di elevata reputazione e in possesso di comprovate conoscenze pertinenti e di esperienza professionale" (art. 85 regolamento SRM) che ha il compito di risolvere i ricorsi di persone fisiche e giuridiche contro le decisioni del Comitato¹⁶⁷.

Il processo decisionale per l'adozione di misure di risoluzione nei confronti delle banche aderenti all'SRM ha un preciso *iter*: la procedura parte dalla segnalazione della Banca Centrale Europea, che valuta se vi sono i presupposti per l'applicazione delle misure (se la banca è "failing or likely to fail"), anche se tale onere è riconosciuto anche al Comitato, che può agire nel caso in cui non lo faccia la BCE, previa comunicazione all'Autorità di supervisione unica. Il Comitato, poi, pone un'ulteriore verifica sui presupposti per l'applicazione delle misure, e successivamente

¹⁶⁷Cfr. J. Alberti, nota n. 155

predispone un programma di risoluzione, da inviare poi alla Commissione Europea per l'approvazione. La Commissione, entro 24 ore dalla ricezione, può approvare il programma, sollevare obiezioni su aspetti discrezionali che non riguardano il Consiglio o sollevare obiezioni su aspetti discrezionali che riguardano il Consiglio (quando sono in gioco interessi pubblici); quest'ultimo può chiamare intervenire o meno, nel primo caso, il Comitato avrà a disposizione otto giorni per modificare il tutto. I programmi vengono poi attuati dalle Autorità di risoluzione nazionali.

Si pone il dubbio se alle votazione del Consiglio debbano partecipare anche gli Stati non partecipanti al Meccanismo Unico di Risoluzione, o se il voto è limitato ai soli Stati dell'Eurozona. Il regolamento SRM non interviene su questo punto, e una risposta positiva potrebbe presupporre un'attività del Comitato di Risoluzione Unico posta nell'interesse dell'intera Unione Europea. In realtà vi dovrebbe essere un accordo intergovernativo in cui si stabilisce che gli Stati non aderenti non interferiscono nelle decisioni prese dagli Stati partecipanti¹⁶⁸.

La complessità della procedura è dovuta alla previsione dell'art. 114 TFUE, in cui si ribadisce l'intervento della Commissione Europea e del Consiglio Europeo per tutti i casi in cui vengono assunte decisioni discrezionali, secondo una posizione della Corte di Giustizia Europea che non ha permesso alla nuova agenzia una deroga sui suoi poteri in tal senso¹⁶⁹.

Alcuni mesi più tardi, esattamente il 15 luglio 2014, viene pubblicato il Regolamento UE n. 806, il quale "... fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico ...".

Per i suoi contenuti, il Regolamento¹⁷⁰ SRM è strettamente collegato alla Direttiva UE 59 del 2014, esaminata nel paragrafo che segue.

3.2. La gestione delle situazioni di crisi – La BRRD (e prime applicazioni)

Una definizione di crisi di banca non esiste nel quadro normativo attuale, ma a livello europeo, nel 2014, il legislatore, emanando la disciplina sulla crisi bancaria con la direttiva 2014/59/UE (BRRD), ha stabilito regole armonizzate per il risanamento e la risoluzione delle

¹⁶⁸Cfr. J. Alberti, nota n. 155

¹⁶⁹ Cfr. A. De Aldisio, nota n.7.

¹⁷⁰ Cfr. ad esempio l'art. 5.

banche, insieme al regolamento 806/2014 che, come appena visto, istituisce un meccanismo di risoluzione unico delle banche e il Fondo di Risoluzione Unico.

Sia nella direttiva che nel regolamento si definiscono i presupposti per l'applicazione (i) delle misure preventive previste, che sono il "significativo deterioramento della situazione finanziaria" della banca e (ii) delle misure di gestione delle crisi, ossia la situazione di "failing or likely to fail" ("dissesto o rischio di dissesto"), in cui la nozione di "dissesto" è molto più ampia di quella di "insolvenza", che costituisce uno dei presupposti per il fallimento di un'impresa.

Tali cause sussistono quando:

- vi è il mancato rispetto dei requisiti richiesti per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, giustificandone la revoca, ovvero quando vi possono essere perdite che comportano una riduzione significativa o addirittura l'azzeramento dei fondi propri;
- si accerta lo sbilancio tra attività e passività (le attività sono inferiori alle passività);
- si accerta l'incapacità di far fronte alle obbligazioni della banca¹⁷¹.

Vi è una sostanziale differenza tra una banca in dissesto e una banca in difficoltà:

- una difficoltà vi può essere quando vi è carenza di liquidità o vi sono perdite rilevanti, ossia la banca non riesce a far fronte con gli utili e le riserve precostituite: questo stato può essere superato in presenza di azioni efficaci;
- la condizione di dissesto sancisce invece la irrecuperabilità della situazione aziendale.

Sono dunque due fasi ben distinte, alle quali si applicano logiche e strumenti altrettanto differenti.

Un'ulteriore differenza risiede nel rapporto tra la risoluzione e le procedure concorsuali: pur condividendo il medesimo presupposto oggettivo, nella risoluzione – se non altro per l'ovvia circostanza che costituisce uno stadio ancora più critico nella scala delle problematiche – sicuramente rappresenta vi è una forte tutela dell'interesse pubblico, ossia la stabilità del sistema, che non può essere perseguito con l'attuazione delle normali procedure concorsuali. Vi è anche un diverso impatto della risoluzione rispetto alla liquidazione coatta amministrativa, che colpisce prima

¹⁷¹ A. De Aldisio, "La gestione delle crisi nell'area Euro".

gli azionisti, e poi successivamente i creditori subordinati e, infine, tutti gli altri, come vedremo a breve¹⁷².

In questo contesto, un ruolo rilevante viene logicamente riconosciuto all’Autorità di vigilanza, che interviene per l’applicazione delle procedure in caso rilevi che la banca possa giungere nel breve termine al fallimento: la stessa Autorità deve, inoltre, valutare la possibilità di applicare misure alternative (quali l’intervento dal settore privato o l’azione di vigilanza), che permettano di evitare il dissesto in termini ragionevoli.

Il Considerando n. 1 della BRRD specifica le finalità che si intendono attuare con la direttiva, la cui entrata in vigore costituisce un passo in avanti nell’armonizzazione minima della disciplina della gestione delle crisi bancarie: tali finalità si identificano negli “strumenti adeguati a livello di Unione per gestire con efficacia gli enti creditizi e le imprese di investimento in crisi o in dissesto”, con un occhio all’intento di “prevenire stati di insolvenza, o in caso di insolvenza, ... ridurre al minimo le ripercussioni negative di quest’ultima”. Quest’ultima finalità è ribadita più volte, nel Considerando 3 infatti si specifica che gli strumenti servono a “prevenire un danno sistemico più ampio”, per salvaguardare la credibilità degli Stati Membri e del mercato interno; vi è inoltre un nesso tra la finalità di prevenzione e il coordinamento e la cooperazione richiamati nei considerando 23 e 96, con il compito demandato al Comitato di Risoluzione Unico, in cooperazione con la BCE, di monitorare le situazioni che possono comportare interventi da parte delle autorità di risoluzione.

Tra i passi in avanti compiuti rispetto alla disciplina precedente vi è il già citato accentramento delle funzioni in capo a una sola Autorità, che interviene con le misure a sua disposizione, previo coordinamento con Commissione e Consiglio Europeo¹⁷³.

Il tema della prevenzione assume importanza alla luce delle molteplici disposizioni inserite all’interno della disciplina: alcune sono orientate ad una fase preventiva, con la redazione di piani di risanamento (e di risoluzione), altre sono applicate all’avverarsi di segnali di crisi, e sono le misure di *early intervention*, fino alla fase risolutiva, che si concretizza con quattro azioni che possono essere utilizzati in via alternativa o combinate tra loro.

Con lo schema stabilito dalla BRRD il legislatore europeo ha voluto superare il problema, già citato alcune volte, legato all’inadeguatezza nella gestione delle crisi bancarie da parte di alcuni Stati Membri, dovute anche alla diversità tra i diversi ordinamenti, come sottolineato dal Considerando 4 (“notevoli differenze sostanziali e procedurali tra le normative, i regolamenti e le disposizioni amministrative che disciplinano l’insolvenza degli enti negli Stati membri”).

¹⁷²Cfr. Stanghellini

¹⁷³ Cfr. R. Ibrido, “L’Unione Bancaria Europea. Profili Costituzionali”, Torino, 2017.

Tornando alla prevenzione, questa ha un notevole impatto sulla normativa della BRRD, in cui si predispongono condizioni aziendali che consentono di contenere gli effetti della crisi, in un impianto normativo che, fin dalla fase antecedente alla risoluzione, cerca di mantenere la continuità dei servizi essenziali e della stabilità finanziaria complessiva del mercato, senza l'intervento dei depositanti o di fondi pubblici, in modo da evitare disparità tra banche sul piano concorrenziale.

In ambito di *recovery*, le regole della BRRD incidono fortemente sull'assetto organizzativo e sulla *governance* della banca, sia con i piani di risanamento, sia con gli interventi precoci, che possono richiedere l'adozione di misure e la predisposizione di misure idonee per la stabilità dell'ente creditizio, quali cambiamenti nella strategia di business, rafforzamento dei requisiti patrimoniali, e così via¹⁷⁴.

Tali regole incidono anche per il gruppo bancario, con norme che disciplinano i finanziamenti infragruppo, definendo “condizioni di ammissibilità e regole specifiche di funzionamento”¹⁷⁵, subordinandoli ad un accordo di gruppo stipulato prima delle situazioni di sofferenza nel gruppo.

All'interno dell'impianto normativo spicca il tema dottrinale della “separatezza” tra l'Autorità di supervisione (BCE) e quella di risoluzione (SRB), che trova giustificazione nell'indipendenza di quest'ultima e nel suo corretto adempimento al ruolo stabilito¹⁷⁶, ponendo poi – correttamente – attenzione al coordinamento tra le due Autorità, che avviene essenzialmente sotto forma di scambio di informazioni e interventi coordinati, ad esempio, nella valutazione dei presupposti per l'applicazione delle misure di risoluzione. La separazione viene vista in ottica positiva poiché elimina il rischio di *forbearance*, che si verifica quando un'Autorità di vigilanza posticipa la risoluzione di una banca per evitare giudizi negativi sul suo operato¹⁷⁷. A livello nazionale, la BRRD lascia spazio alle autorità nella scelta di applicare la separazione anche nei propri ordinamenti o lasciare la *resolution* e la *supervision* in capo alla medesima autorità¹⁷⁸.

L'art. 2 della direttiva 2014/59/UE distingue la crisi della singola banca rispetto alla crisi sistemica, ove la seconda si ha quando si verifica “una perturbazione del sistema finanziario che può avere gravi conseguenze negative per il mercato interno e l'economia reale”, prevedendo in quest'ultimo scenario – come è giusto che sia data la ben più ampia gravità di tale situazione –

¹⁷⁴ Cfr. C. Supino, “Soggettività bancaria assetti patrimoniali regole prudenziali”.

¹⁷⁵ Cfr. M. Lamandini, “Il gruppo bancario alla luce delle recenti riforme”, in *Banca e Borsa*, 6/2016.

¹⁷⁶ Cfr. Macchia, “Il Single Resolution Board”, in “L'unione Bancaria Europea”, a cura di Chiti e Santoro.

¹⁷⁷ Tale rischio è citato nella Comunicazione della Commissione Europea del 2010, “An EU framework for crisis management in the financial sector”.

¹⁷⁸ In Italia le facoltà sono tutte attribuite alla Banca d'Italia.

forme di intervento diverse rispetto alla singola crisi di un emittente, che nella maggior parte dei casi si sostanziano in un intervento pubblico.

Gli obiettivi delle attività di risoluzione sono:

- assicurare la continuità dei servizi essenziali;
- evitare gravi conseguenze per la stabilità finanziaria;
- prevenire il contagio di altre banche e nel mercato;
- minimizzare il ricorso a forme di sostegno straordinarie.

La direttiva BRRD, all'art. 32, prevede le condizioni per l'applicazione della disciplina sulla risoluzione:

- l'intermediario deve versare in una situazione di difficoltà tale da giustificare l'utilizzo di strumenti che hanno effetti sui diritti degli azionisti e dei creditori. La situazione viene valutata secondo elementi quantitativi e qualitativi, nel caso in cui l'insolvenza non sia manifesta in quel periodo, ma lo può essere in quelli successivi (*likely to fail*);
- si deve ragionevolmente escludere la possibilità di applicare altri interventi o soluzioni di mercato, quali la svalutazione o la conversione in azioni degli strumenti di capitale;
- l'utilizzo di strumenti speciali è ammesso solo per finalità di interesse pubblico, o per raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla direttiva.

Uno degli elementi che attestano la situazione di crisi è rappresentato dal ricorso all'intervento dello Stato, che agisce con strumenti straordinari¹⁷⁹.

Alcuni strumenti sono ammessi, in particolare non costituiscono presupposto per l'applicazione degli strumenti di risoluzione, spesso utilizzati anche nel panorama italiano. L'*Emergency Liquidity Assistance* (ELA), ad esempio, è un finanziamento temporaneo da parte delle banche centrali, con limiti che possono essere imposti dalla BCE se interferiscono con obiettivi e compiti dell'eurosistema, qualora l'impresa sia in carenza di liquidità, escludendo banche insolventi¹⁸⁰. Un intervento legislativo del 2008¹⁸¹ ha introdotto una forma di ELA che consiste

¹⁷⁹ A. De Aldisio, "La gestione delle crisi nell'area Euro".

¹⁸⁰ In Italia un esempio di applicazione dell'ELA nell'anno 2013 riguarda Banca Tercas, in amministrazione straordinaria (sulla banca cfr. il caso esaminato nel Paragrafo 7.1.). La banca era in forte crisi di liquidità a causa della "fuga" di depositi.

¹⁸¹ Cfr. Paragrafo 1.3.

nella garanzia statale rilasciata dal Ministero dell'Economia e Finanze su finanziamenti erogati da Banca d'Italia nei confronti di una banca italiana.

Oltre all'ELA, si ammette come intervento statale quello delle misure di “ricapitalizzazione precauzionale”, purché le banche siano solvibili. Tali misure devono essere dirette a fronteggiare *shortfall* di capitale dopo l'esito scaturito dall'applicazione degli *stress test*, delle *asset quality review* o di esercizi equivalenti da parte della BCE e dell'EBA, o delle Autorità di vigilanza nazionali¹⁸². Tali misure devono essere temporanee, e non vi deve essere l'utilizzo di fondi pubblici per la copertura di perdite.

ELA e ricapitalizzazione precauzionale saranno trattati più ampiamente nel Capitolo 6.

L'art. 36 della BRRD prevede che l'applicazione degli strumenti per la risoluzione deve essere preceduta da una valutazione “fair and realistic” riguardante le attività e le passività, fatta da un soggetto indipendente dalle Autorità. In caso di urgenza, le autorità preposte alla risoluzione potranno porre una valutazione parziale, che avrà effetti provvisori dato che la valutazione definitiva dovrà essere effettuata dal soggetto indipendente.

Gli obiettivi della valutazione sono due:

- riscontrare tutte le perdite al momento dell'avvio della procedura;
- effettuare una valutazione indipendente nell'interesse dei diritti degli azionisti e dei creditori.

Gli strumenti di risoluzione sono¹⁸³:

- a) La vendita ad un soggetto privato delle attività e delle passività: la caratteristica principale è che non vi è il previo consenso degli azionisti. Il prezzo di vendita deve essere stabilito secondo condizioni di mercato, tenuto conto delle circostanze, trasparente, non deve creare situazioni di conflitti di interesse o produrre un vantaggio, e deve essere conferito alla banca in risoluzione.
- b) Il trasferimento temporaneo delle attività e delle passività a una *bridge bank* (banca ponte): tale trasferimento, in tutto o in parte, senza previo consenso degli azionisti, viene effettuato nei confronti di un “ente-ponte”, posseduto totalmente o parzialmente da soggetti pubblici (inclusa l'Autorità di risoluzione o il Fondo di risoluzione) ed autorizzato dalla normativa all'esercizio di tale attività: esso è sottoposto alla vigilanza prudenziale, con la particolarità che, se nel breve periodo non risponde ai requisiti prudenziali stabiliti dalla normativa applicabile, potrà

¹⁸² In Italia un recentissimo caso di ricapitalizzazione precauzionale riguarda la Banca MPS, cfr. capitolo 7 di questa tesi.

¹⁸³ A. De Aldisio

comunque essere autorizzato a svolgere parzialmente la sua attività. Il compito della *bridge bank* è di mantenere la continuità delle funzioni essenziali in vista della successiva cessione delle attività e passività ad acquirenti privati¹⁸⁴, che rappresenta l'obiettivo finale. A seguito della cessione delle attività sul mercato, la *bridge bank* viene sciolta e i relativi proventi vanno a beneficio degli azionisti della banca.

- c) Il trasferimento delle attività deteriorate a una *bad bank*: è consentita la separazione tra attività deteriorate e attività sane, ove le prime vengono trasferite a una società veicolo appositamente creata, la *bad bank*, costituita per amministrare i beni e i rapporti giuridici ceduti con l'obiettivo di massimizzare il loro valore, in vista della successiva cessione. La *bad bank* ha un capitale detenuto interamente o parzialmente dal fondo di risoluzione e, come per la *bridge bank*, i corrispettivi della cessione delle attività e passività vanno a beneficio della banca. Per poter far operare la *bad bank* devono sussistere alcuni presupposti, quali la situazione in cui la liquidazione delle attività deteriorate, mediante procedure ordinarie, possa portare ad effetti negativi sul mercato finanziario.
- d) *Bail-In*: il *bail-in* (salvataggio interno¹⁸⁵) è la riduzione o conversione in capitale delle azioni e di alcuni crediti, che in particolare possono subire la riduzione al valore nominale o la conversione forzata in azioni. Tale strumento, proposto nel 2010 da due manager del Credit Suisse¹⁸⁶ e applicato dal 2016, si fonda sull'idea di imporre le perdite ai creditori, al di fuori dell'apertura di una procedura di liquidazione, evitando che vengano messi in discussione i rapporti con la clientela e con le controparti di mercato, nonché facendo in modo che i creditori subiscano perdite minori rispetto alla procedura ordinaria di liquidazione, con l'eliminazione anche del rischio di *moral hazard*, che è l'assunzione eccessiva di crediti da parte degli intermediari; non è una operazione di liquidità e si mira, inoltre, alla ricapitalizzazione della banca, affinché si possano rispettare i requisiti prudenziali e si ristabilisca la fiducia nel mercato. Per poter procedere alla svalutazione e alla conversione dei crediti, vi deve essere un provvedimento dell'Autorità, che si fonda su una valutazione *ex-ante*, con possibilità di correzione *ex post* delle attività e delle passività da parte di un esperto indipendente. Il tasso di

¹⁸⁴ Come già accennato nella nota n. 74, in Italia detto schema è stato adottato in occasione della risoluzione delle 4 banche Etruria, Marche, CR Chieti e CR Ferrara, a novembre 2015. Furono create altrettante *bridge banks*, poi cedute ai successivi acquirenti, UBI Banca per le prime tre, BPER per l'ultima.

¹⁸⁵ La disciplina ha rovesciato il concetto rispetto alla precedente situazione, fondata sul *bail out*, ovvero il salvataggio attraverso risorse esterne, di norma a carico del contribuente. Il *bail in*, invece, agisce sulle risorse interne, azionisti, titolari di strumenti subordinati, altri obbligazionisti.

¹⁸⁶ Paul Calello, capo della *investment bank* e Wilson Ervin, *chief risk officer*, in un articolo ad invito pubblicato su The Economist nel gennaio 2010, dal titolo già esplicativo, "From bail-out to bail-in".

conversione dei crediti deve tener conto della diluizione delle partecipazioni degli azionisti e della compensazione adeguata dei creditori, e per questo vi è un forte dibattito.

L'applicazione del *bail-in* è possibile se ricorrono questi presupposti:

- vi deve essere una minaccia alla stabilità del sistema;
- vi deve essere l'esistenza di condizioni che richiedono l'avvio della liquidazione, con l'applicazione del *bail-in* che costituirebbe una soluzione più favorevole;
- la precedente svalutazione del capitale e dei prestiti subordinati;
- l'individuazione delle classi di creditori o dei criteri oggettivi che consentono di raggiungere tale identificazione;
- devono essere presenti adeguate forme di indennizzo.

Non tutte le passività sono soggette all'applicazione del *bail-in*, difatti sono esclusi:

- depositi protetti ai sensi della direttiva sulla garanzia dei depositi;
- crediti garantiti, incluso *covered bond* e collateralizzati;
- passività derivanti da relazioni fiduciarie o da detenzione di beni della clientela;
- crediti interbancari con durata originaria inferiore a sette giorni;
- crediti derivanti da partecipazione a sistemi di pagamento, con durate residua inferiore ai sette giorni;
- crediti da lavoro dipendente;
- crediti commerciali;
- crediti fiscali.

Le Autorità di risoluzione possono non applicare il salvataggio interno a taluni crediti, qualora vi possa essere pericolo per la stabilità del sistema.

L'applicazione del *bail-in* tiene conto della gerarchia per l'assorbimento delle perdite, nell'ordine:

- a) azionisti;
- b) detentori di titoli di capitale;
- c) altri creditori subordinati;
- d) creditori chirografari;
- e) depositi delle persone fisiche e piccole-medie imprese aventi importo eccedente i 100.000 euro;
- f) crediti del fondo di garanzia dei depositi intervenuto a difesa dei depositi protetti.

Nel 2017 si è verificato il primo caso di applicazione della BRRD in Europa, nella vicenda che ha interessato il Banco Popular Espanol (BPE), uno dei maggiori gruppi bancari iberici.

La decisione segue il rapido deterioramento della situazione gestionale di BPE, colpito in particolare da perdite su crediti molto elevate (3,5 miliardi nel 2016) relative al portafoglio di prestiti ipotecari. La banca si pone alla ricerca di possibili compratori ed avvia operazioni di cessione di attività e partecipazioni, con vari stravolgimenti nei vertici aziendali, senza riuscire però a invertire la fase di progressivo deterioramento.

In realtà dal punto di vista tecnico l'elemento che porta la banca ad essere dichiarata *failing or likely to fail* il 6 giugno 2017¹⁸⁷, ai sensi dell'art. 18 (1) del Regolamento SRM, è la drammatica crisi di liquidità seguita alle notizie sulla situazione aziendale, a fronte della quale vi è il ricorso all'ELA per 3,6 miliardi.

Il 7 giugno il *Single Resolution Board*, sulla scorta della decisione della BCE del giorno precedente, adotta la decisione di porre in risoluzione il Banco Popular¹⁸⁸, trasferendo le azioni e gli strumenti di capitale al Banco Santander, che paga l'acquisto al prezzo simbolico di un euro. L'operazione, gestita dall'Autorità Nazionale di Risoluzione (FROB) viene effettuata nel pubblico interesse, allo scopo di "proteggere tutti i depositanti ed assicurare la stabilità finanziaria". E' infatti acclarata l'impossibilità di adottare soluzioni private alternative, tenendo altresì presente l'esistenza di funzioni "critiche" nella gestione del gruppo BPE (rete sportelli, finanziamenti alle PMI, servizi di pagamento)¹⁸⁹.

In termini di contribuzione si registrano, in ordine progressivo di intervento nel rispetto delle previsioni normative:

- l'azzeramento del capitale;
- la conversione in azioni – con successivo azzeramento – degli strumenti AT1¹⁹⁰;
- la conversione in azioni degli strumenti subordinati, successivamente ceduti al Banco Santander, come detto al prezzo complessivo di 1 euro.

Non si registra alcun intervento sotto forma di aiuto di Stato o del *Single Resolution Fund*.

¹⁸⁷ Comunicato stampa della BCE del 7 giugno, "ECB determined Banco Popular Español S.A. was failing or likely to fail".

¹⁸⁸ Comunicato stampa del SBR del 7 giugno.

¹⁸⁹ Cfr. SRB, "Decision of Single Resolution Board in its Executive Session concerning the adoption of a resolution scheme in respect of Banco Popular Espanol".

¹⁹⁰ Additional Tier One, si tratta di strumenti assimilabili al capitale subordinati ("addizionali") che in determinate condizioni (tipicamente quando il livello di patrimonializzazione scende al di sotto di certi limiti) possono essere automaticamente convertiti in capitale.

L'operazione viene considerata un successo e fortemente difesa da esponenti di rilievo delle Autorità¹⁹¹, anche perché effettuata nel pieno rispetto delle regole e senza interventi pubblici. Anche l'agenzia di *rating* Moody's ritiene che l'operazione rafforzi la credibilità della BRRD¹⁹²

La stessa esponente della BCE rileva come la banca evidenziasse da tempo segnali di tensione.

Tuttavia, lo stesso Banco Popular, tra l'altro direttamente vigilato da BCE, negli ultimi anni ha sempre superato i test cui è stato sottoposto (*asset quality review*, *stress test* del 2014 e addirittura del 2016, oltre a vari accessi ispettivi)¹⁹³.

Di nuovo, la genesi e la conclusione della vicenda viene fortemente criticata per i gravi danni causati a tantissimi risparmiatori, sia azionisti che obbligazionisti, con strascichi di natura legale¹⁹⁴.

3.3. L'Amministrazione Straordinaria

Previsto fin dal 1936 con l'entrata in vigore della Legge bancaria, l'istituto dell'amministrazione straordinaria¹⁹⁵ è uno strumento che permette la sostituzione degli organi societari che si occupano della gestione con soggetti nominati dall'autorità competente (uno o più Commissari a seconda della complessità dell'intervento, oltre a un Consiglio di Sorveglianza assimilabile, come funzioni, al Collegio Sindacale), che è la BCE per le banche "significative" e la Banca d'Italia per tutte le altre.

Con l'entrata in vigore della BRRD, l'amministrazione straordinaria ha assunto un connotato diverso rispetto alla precedente normativa, in cui era inquadrato come supporto per facilitare l'integrazione di banche in crisi con istituti a disposizione per l'acquisto; adesso,

¹⁹¹ Danièle Nouy, Capo della supervisione della BCE, in un'audizione al Parlamento Europeo, che tuttavia attira le critiche di vari esponenti del parlamento stesso – cfr. articolo sul "Financial Times" del 18 giugno, "ECB Nouy defends handling of Banco Popular resolution".

¹⁹² Announcement del 12 giugno, "Banco Popular resolution boost credibility of EU's BRRD".

¹⁹³ L'operato delle Autorità di vigilanza europee è stato infatti duramente contestato, proprio dall'Associazione degli ispettori della Banca Centrale spagnola (cfr. articolo de "Il Sole 24 Ore" del 15 giugno 2017).

¹⁹⁴ Alcune migliaia di ex azionisti del Banco Popular si sono rivolti al Tribunale di Giustizia dell'Unione Europea chiamando in causa, per i danni subiti, le due Autorità che hanno deciso il destino della banca – *Single Resolution Board* e Autorità di risoluzione nazionale (cfr. articolo de "Il Sole 24 Ore" dell'8 agosto 2017). Nel frattempo il Banco Santander si è dichiarato disponibile a indennizzare gli ex azionisti più deboli.

¹⁹⁵ Noto anche come Commissariamento.

conservando un proprio inquadramento giuridico, viene identificata come misura per il ripristino della banca, ossia per il suo risanamento da una situazione di crisi¹⁹⁶, facendo riferimento specifico alle misure di intervento precoce (art. 69 *octiesdecies* del TUB).

In particolare, la disciplina è stata modificata con il recepimento delle direttive europee e si prevede che, nel caso in cui la sostituzione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione sia insufficiente, le Autorità, come detto, possano nominare uno o più amministratori temporanei, o anche un commissario temporaneo, che affianca gli organi di gestione ordinaria: per entrambi, i presupposti sono gli stessi, e sono previsti dall'art. 70 comma 1 del TUB:

La Banca d'Italia può disporre lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo delle banche quando ricorrono le violazioni o le irregolarità di cui all'articolo 69-octiesdecies, comma 1, lettera b), oppure sono previste gravi perdite del patrimonio ovvero quando lo scioglimento è richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea straordinaria.

Il termine “gravi irregolarità” è stato reinterpretato nel tempo alla luce del recepimento delle norme europee, e oggi si intende prevalentemente come la rilevante violazione di norme prudenziali o il rapido deterioramento della situazione bancaria.

Con l'adeguamento europeo è cambiato anche l'organo preposto alla decisione sull'apertura del procedimento, che inizialmente era il Ministero dell'Economia e Finanze, che con decreto approvava la proposta di Banca d'Italia, mentre oggi è l'Autorità di vigilanza a disporre in via esclusiva l'apertura del procedimento.

A Banca d'Italia vengono riconosciuti numerosi poteri in questa fase, quali:

- decidere sull'apertura della procedura;
- nominare/sostituire/revocare gli organi di amministrazione e controllo straordinari;
- autorizzare azioni civili nei confronti degli ex esponenti della banca commissariata (tipicamente l'azione di responsabilità, che in questi casi viene appunto autorizzata da Banca d'Italia su proposta del commissario o dei commissari, mentre normalmente la decisione compete all'Assemblea ordinaria degli azionisti, ex art. 2393 Cod.civ.).

¹⁹⁶ F. Capriglione, “La nuova gestione delle crisi bancarie”, nota n. 36

Con il provvedimento emesso da Banca d'Italia vi è lo scioglimento dell'organo di amministrazione e dell'organo di controllo e la sospensione delle funzioni dell'assemblea, che però non perde i suoi poteri, lasciando impregiudicati i diritti degli azionisti, come dimostrato dalla convocazione dell'assemblea per deliberare nel caso in cui l'amministrazione straordinaria ponga in essere atti spettanti all'assemblea (quali l'aumento di capitale)¹⁹⁷.

La gestione della banca è affidata a uno o più commissari straordinari, aventi funzioni amministrative, e ad un comitato di sorveglianza, composto da 3 o 5 membri, con funzioni di controllo interno. Tali organi devono rispondere a requisiti di onorabilità e professionalità e indipendenza previsti per gli esponenti bancari e devono essere nominati entro 15 giorni dal provvedimento.

Il provvedimento della Banca d'Italia può specificare i poteri riconosciuti ai commissari, con una limitazione rispetto all'ordinaria gestione, fermo restando la possibilità per gli stessi di promuovere azione di responsabilità contro gli organi di amministrazione sostituiti, del direttore generale, del revisore o dei soggetti a cui spettava il controllo interno, come disciplinato dall'art. 72, comma 5 del TUB.

I commissari, se ricorrono circostanze eccezionali, possono sospendere "il pagamento delle passività di qualsiasi genere" o la restituzione degli strumenti finanziari, dopo aver sentito il comitato di sorveglianza e previa autorizzazione della Banca d'Italia.

L'amministrazione straordinaria dura un anno, con proroga massimo per un altro anno¹⁹⁸.

Durante questo periodo vengono effettuati l'accertamento della situazione economica, l'eliminazione delle irregolarità e la promozione delle iniziative ritenute utili per depositanti e sana e prudente gestione. Se dette azioni non contribuiscono a riportare la situazione della banca alla normalità, gli accertamenti effettuati sono utili come fase di accertamento per la possibile risoluzione.

Al termine del periodo previsto, ai sensi dell'art. 75 del TUB, i commissari straordinari e il comitato di sorveglianza redigono separatamente rapporti sull'attività svolta, poi trasmessi a Banca d'Italia che si occupa della chiusura del procedimento.

Prima di cessare le loro funzioni, i commissari convocano l'assemblea per ricostruire gli organi di amministrazione e controllo della banca, mediante processo verbale (l'ultimo comma

¹⁹⁷ Questa previsione può rappresentare un problema reale. Ad esempio in una banca SpA con un azionista maggioritario, quest'ultimo può essere chiamato ad assumere decisioni proposte dalla gestione straordinaria che, probabilmente, ha sostituito amministratori dallo stesso nominati e ora accusati di cattiva gestione.

¹⁹⁸ Eccezionalmente sono possibili ulteriori proroghe definite "tecniche", della durata di due mesi. Sono ammesse più proroghe tecniche, addirittura in Italia vi è il caso limite dell'Istituto per il Credito Sportivo, in amministrazione straordinaria da fine 2011.

dell'art. 75 rinvia alle modalità dell'art. 73 del TUB). In alternativa al ritorno alla gestione *in bonis*, nelle situazioni non più risolvibili la banca viene posta in liquidazione coatta.

3.4. La Liquidazione Coatta Amministrativa

Nonostante l'entrata in vigore della BRRD, la liquidazione coatta amministrativa (LCA) continua a permanere nella disciplina italiana, costituendo lo strumento alternativo in caso di crisi irreversibile della banca, e rientra tra le “procedure collettive d'insolvenza che comportano lo spossessamento parziale o totale di un debitore e la nomina di un liquidatore o amministratore”.

Tuttavia la risoluzione di cui alla BRRD costituisce una soluzione che può porsi in alternativa rispetto alla liquidazione coatta. La risoluzione fa riferimento specifico ad una soluzione “ordinata” della crisi e quindi, più della LCA, tutela l'interesse pubblico¹⁹⁹.

Tornando alla LCA, sono variati nel tempo i presupposti per l'attivazione dello strumento, che precedentemente erano rinvenibili in irregolarità nella gestione, violazione di leggi e di regole bancarie con un forte livello di gravità, perdite di eccezionali gravità, crisi con effetti pregiudizievoli verso il sistema, dichiarazione giudiziale dello stato di insolvenza, richiesta motivata da parte degli organi amministrativi, dei commissari straordinari o dei liquidatori (in caso di liquidazione volontaria); oggi, invece, la liquidazione coatta amministrativa è attivata se vi è il “dissesto o il rischio di dissesto” e vi è l'esclusione di strumenti privati per la gestione della crisi.

Merita attenzione una differenza sui presupposti tra risoluzione e liquidazione: gli artt. 70 e 80 del TUB prevedono che per l'applicazione dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta amministrativa vi debbano essere “gravi irregolarità” per la prima e “irregolarità di eccezionale gravità” per la seconda²⁰⁰, mentre per la risoluzione bastano soltanto gravi violazioni: da qui si trae la conclusione che il presupposto oggettivo della risoluzione sia stato configurato in maniera più ampia rispetto alla liquidazione, in modo da permettere all'autorità di risoluzione di intervenire prima di quanto concesso all'autorità di vigilanza. Vi è inoltre una distinzione tra dissesto e insolvenza: nel dettaglio, una banca in dissesto può essere anche insolvente, venendo a determinare una situazione in cui l'ente sottoposto a risoluzione sia dichiarato insolvente dal

¹⁹⁹ Cfr. L. Stanghellini, “La gestione delle crisi bancarie ...”, *op. cit.*, pag. 327.

²⁰⁰ R. Costi, “L'ordinamento bancario”.

tribunale del luogo in cui ha sede legare, con conseguente applicazione dell'art. 82 del Testo Unico Bancario in tema di liquidazione coatta amministrativa²⁰¹.

I poteri delle autorità sono rimasti invariati e l'inizio della procedura è disciplinato dall'art. 80 del TUB.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia, può disporre con decreto la liquidazione coatta amministrativa delle banche, anche quando ne sia in corso l'amministrazione straordinaria ovvero la liquidazione secondo le norme ordinarie, se ricorrono i presupposti indicati nell'articolo 17 del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2014/59/UE ma non quelli indicati nell'articolo 20, comma 2, del medesimo decreto per disporre la risoluzione.

La liquidazione coatta può essere disposta, con il medesimo procedimento indicato nel comma 1, su istanza motivata degli organi amministrativi, dell'assemblea straordinaria, dei commissari straordinari o dei liquidatori.

Banca d'Italia può revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, nonché la cancellazione dall'albo e dal registro delle società della banca. Inoltre deve nominare uno o più commissari liquidatori e un Comitato di Sorveglianza composto da tre o cinque membri. Con il decreto che stabilisce la liquidazione cessano le funzioni degli organi amministrativi, di controllo e assembleari della società ed entro tre giorni è sospeso il pagamento delle passività di qualsiasi genere e la restituzione di beni a terzi.

I liquidatori svolgono tutte le attività connesse con la liquidazione, hanno la rappresentanza legale della banca e l'onere di presentare annualmente una relazione sulla situazione contabile e patrimoniale, nonché sull'andamento della liquidazione. Procedono all'accertamento e alla formazione dello stato passivo e pongono in essere gli atti per renderlo esecutivo.

I poteri della Banca d'Italia nei confronti dei liquidatori possono essere distinti in poteri di nomina/revoca, poteri di controllo e poteri di direzione: la nomina dei liquidatori avviene con il medesimo provvedimento con cui viene disposta la liquidazione della banca, come stabilito dall'art. 198 della legge fallimentare, mentre la revoca e la sostituzione sono disposti dall'art. 199 della l.f.; la Banca d'Italia, poi, ha il compito di vigilare sull'operato del liquidatore, nonché di impartire nei

²⁰¹ E. Rulli, "Contributo allo studio della disciplina della risoluzione bancaria. L'armonizzazione europea del diritto delle banche", G. Giappichelli Editore. Torino, 2017.

suoi confronti direttive, oltre a dover autorizzare una moltitudine di atti, quali il compimento da parte dei commissari di attività straordinarie²⁰².

Contro lo stato passivo possono essere presentate opposizioni presso la cancelleria del tribunale competente per la dichiarazione dello stato di insolvenza che, a norma dell'art. 82 TUB, è quello che si trova nel luogo dove la banca ha sede legale. Contro la sentenza del tribunale sull'opposizione allo stato passivo si può ricorrere per appello e per Cassazione, anche su proposta dei commissari.

Dopo le pronunce in grado di giudizio, i commissari procedono alla liquidazione dell'attivo, che può essere attuata mediante vendita dei singoli beni o cessione in blocco delle attività o passività, con cessioni di rami d'azienda e di rapporti giuridici individuali in blocco, previo parere favorevole del comitato di sorveglianza e autorizzazione di Banca d'Italia.

La procedura di liquidazione può concludersi o con ripartizione integrale dell'attivo ai creditori o con concordato: nel primo caso, "la pendenza di ricorsi e giudizi non preclude l'effettuazione degli adempimenti iniziali, purché effettuati gli accantonamenti o siano acquisite le garanzie stabilite dal TUB".

Al momento della chiusura, i commissari liquidatori redigono e presentano il bilancio finale di liquidazione, il rendiconto finanziario e il piano di riparto, con relazione sia degli stessi sia del comitato di sorveglianza.

²⁰² Sui poteri dell'autorità di vigilanza nella liquidazione coatta amministrativa, cfr A. Nigro e D. Vattermoli, "Diritto della crisi delle imprese", Il Mulino. Milano, 2014.

CAPITOLO QUARTO - I PRESIDI SULLA GESTIONE DELLE BANCHE *IN BONIS*

SOMMARIO: 4.1. Inquadramento generale; 4.2. I presidi sulla gestione ordinaria; 4.2.1. I presidi quantitativi – Il Risk Appetite Framework; 4.2.1.1. I livelli minimi di patrimonializzazione; 4.2.1.2. La liquidità; 4.2.1.3. Le “grandi esposizioni”; 4.2.1.4.. La leva finanziaria; 4.2.1.5. Gli immobili e le partecipazioni; 4.2.2. I presidi qualitativi; 4.2.2.1. Le norme sugli organi sociali; 4.2.2.2. Il sistema dei controlli interni; 4.2.2.3. Le politiche di remunerazione; 4.2.2.4. I Conflitti di interesse; 4.2.2.5. La facoltà autorizzativa.

In questo e nei successivi due capitoli si affronta il tema delle misure che, nella vigente struttura della disciplina prudenziale, sono funzionali:

- a) ad assicurare condizioni di sana e prudente gestione, agendo quindi come efficace deterrente per le situazioni di potenziale deterioramento;
- b) ad intervenire nelle situazioni in cui iniziano a manifestarsi e consolidarsi i taluni segnali di anomalia gestionale.

Il presente capitolo è dedicato alla disamina dei presidi relativi alla prima situazione.

Si tratta di aspetti di particolare importanza, in quanto l’efficacia del pertinente impianto regolamentare rappresenta la migliore condizione per mitigare i rischi successivi – tra l’altro sempre più consistenti man mano che ci si avvicina alla potenziale situazione di crisi – evitando quindi la necessità di ricorrere a misure che sono di portata sempre pesante e di difficile messa in pratica.

Una delle considerazioni più condivise a valle della crisi globale dello scorso decennio è infatti che il rafforzamento degli strumenti preventivi, con la percezione ed il presidio accurato dei rischi, è la condizione migliore per evitare l’insorgere di *default* bancari²⁰³.

Trattandosi di un complesso regolamentare di estrema ampiezza e considerata la focalizzazione della tesi sugli aspetti più conclamati di problematicità, affrontati nei capitoli successivi, si procederà ad una illustrazione abbastanza sintetica, mirata tuttavia a porre in evidenza l’importanza che tali presidi hanno per assicurare migliori condizioni per garantire la stabilità del sistema.

²⁰³ Il concetto è espresso fra gli altri da G. Boccuzzi, “Towards a new framework ...”, *op. cit.*, pag. 32.

4.1. Inquadramento generale

Attualmente il principale quadro di riferimento normativo, su cui si rileva una forte produzione sovranazionale, può essere così sintetizzato.

1. Direttiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (*Capital Requirements Directive*, c.d. "CRD IV")²⁰⁴;
2. Regolamento 575/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sui requisiti prudenziali per le istituzioni creditizie e le società di investimento (*Capital Requirements Regulation*, c.d. "CRR");
3. Testo Unico Bancario (legge 385 dell'1 settembre 1993, con successive modifiche, tra cui rilevano di recente quelle apportate per allineamento a CRR/CRD IV);
4. Circolare 285 della Banca d'Italia (Disposizioni di Vigilanza per le banche), prima versione del 17 dicembre 2013 con successivi aggiornamenti, ivi inclusi quelli in recepimento a CRR/CRD IV. In particolare, nella versione attuale la parte prima della 285 è relativa al recepimento in Italia della CRD IV, la parte seconda all'applicazione del CRR: vi sono poi altre due parti, una sulle altre disposizioni di vigilanza prudenziale²⁰⁵, mentre l'ultima contiene disposizioni per intermediari particolari²⁰⁶. La circolare costituisce oggi il riferimento più importante in termini di normativa secondaria.

4.2. I presidi sulla gestione ordinaria

Individuare e mantenere meccanismi adeguati per evitare l'insorgere di crisi bancarie è estremamente complesso e, come insegna la storia anche recente, del nostro ma anche degli altri

²⁰⁴ Vedi capitolo 2, paragrafo 2.

²⁰⁵ Riguardano, tra l'altro, gli investimenti in immobili e partecipazioni, le obbligazioni bancarie garantite, il governo societario, la vigilanza ispettiva e cartolare.

²⁰⁶ Riguardano essenzialmente il Bancoposta, che è in un certo senso il "braccio finanziario" delle Poste italiane e si pone, sia pure non totalmente, in concorrenza con il sistema bancario. Bancoposta, infatti, non dispone di una licenza bancaria, infatti non può erogare prestiti direttamente (ricorre ad intermediari bancari mediante accordi commerciali, ma limitatamente a tipologie tipo prestiti personali e mutui per acquisto abitazioni). Raccoglie invece il risparmio, anche sotto forma di conto corrente postale, oltre ad altri servizi in concorrenza con le banche quali le carte di credito e debito e i servizi di investimento.

paesi più avanzati, nessuna soluzione è a rischio zero, soprattutto nelle fasi di crisi congiunturale più acuta e prolungata, quale è quella che stiamo attraversando.

L'esigenza di mettere a punto un efficace sistema di presidi è oggi più sentita, in quanto la soluzione dell'acquisizione di una banca in difficoltà da parte di una banca più solida, che era lo strumento classico, usato sino a non molti anni fa per risolvere le situazioni di pre-crisi²⁰⁷, oggi non è di fatto più perseguibile, se non a condizioni assolutamente particolari. In Italia, di fatto, non avvengono quasi più operazioni "ordinarie" di compravendita di istituti bancari tradizionali, a maggior ragione se in difficoltà o in crisi²⁰⁸.

Così come si è progressivamente attenuata la capacità di *moral suasion* delle Autorità, che in tempi precedenti consentiva la ragionevole soluzione di situazioni di difficoltà, anche ricorrendo ad interventi "di sistema" nel comune interesse, al fine di salvaguardarne la stabilità. Le stesse Autorità, quindi, sono correttamente consapevoli della necessità di rafforzare gli strumenti regolamentari²⁰⁹.

L'evoluzione dei tempi e degli scenari ha profondamente modificato, negli ultimi anni, la normativa di riferimento anche relativamente ai presidi di Vigilanza sulla gestione ordinaria, che risultano oggi sono molto articolati e possono essere distinti in "qualitativi" e "quantitativi". Tale distinzione è di fatto solo formale, in quanto entrambe le tipologie perseguono l'obiettivo unitario di cercare di assicurare condizioni di buona gestione, quindi agiscono di fatto congiuntamente.

La "sana e prudente gestione", parametro dell'azione di vigilanza, considerata da una parte della dottrina come "norma chiave dell'ordinamento"²¹⁰ sin dalla definizione del nuovo impianto

²⁰⁷ Il tema è stato trattato nel Capitolo 1.

²⁰⁸ Emblematica è la vicenda delle 4 banche poste in risoluzione nel novembre 2015. Dopo varie proroghe del termine fissato per la loro vendita, in assenza di possibili "soluzioni di mercato" 3 delle banche e dopo varie proroghe dei termini di scadenza per chiudere la vicenda, sono state acquistate da UBI Banca al prezzo simbolico di un euro e con la concessione di una serie di condizioni agevolative, in grado di contenere gli oneri correnti e prospettici a carico dell'acquirente (su crediti a sofferenza, esuberi del personale, trattamento fiscale). La quarta banca, Cariferrara, è stata ceduta a BPER (Banca Popolare Emilia Romagna) alle stesse condizioni. Le operazioni si sono concluse nei primi mesi del 2017. Ancora più eclatante, in relazione alle condizioni poste dall'acquirente Intesa Sanpaolo, la vicenda di Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza, analizzata più in dettaglio nel successivo capitolo 7. Ma casi simili avvengono anche in Europa, basti vedere il recente acquisto (giugno 2017) del Banco Popular da parte del Banco Santander, in Spagna.

²⁰⁹ E' di nuovo la storia delle due banche venete a dimostrare come interventi coordinati (Fondo Atlante), certamente ben accolti dalla Vigilanza, si dimostrino totalmente inefficaci in presenza di situazioni di crisi troppo profonda.

²¹⁰ F. Belli, intervento alla tavola rotonda "Dall'attuazione della II direttiva CEE al Testo Unico del 1993", Bari, 1993.

legislativo italiano, viene assicurata se si rispettano tutti i parametri, sia qualitativi che quantitativi e non solo una parte di essi.

Peraltro le prime leve a disposizione del legislatore e del regolatore sono previste già prima della costituzione della banca. Infatti, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria – possibile mediante iscrizione all'albo (art. 14 del TUB) – viene concessa previo soddisfacimento di una serie di condizioni, diventate nel tempo sempre più stringenti per limitare il numero di accessi, in particolare:

- capitale minimo;
- contenuto dello statuto;
- requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale;
- requisiti dei componenti gli organi di amministrazione, controllo e direzione;
- presentazione di un programma di attività.

Gli elementi di cui all'art. 14 TUB contribuiscono collegialmente a formare i presupposti per la concessione dell'autorizzazione, ovvero le condizioni devono essere tutte soddisfatte.

Qualora Banca d'Italia (art. 14 TUB, comma 2) non ravvisi comunque le condizioni di sana e prudente gestione, l'autorizzazione viene negata. L'aspetto cruciale riguarda la credibilità del programma di attività predisposto dagli amministratori, che contiene informazioni sulla complessità dell'operatività, la dimensione e l'organizzazione dell'intermediario²¹¹, da cui si possa desumere la sostenibilità del progetto nel medio periodo²¹².

4.2.1. I presidi quantitativi – Il *Risk Appetite Framework*

La presenza di norme che, ponendo vincoli di natura quantitativa, obbligano le banche a mantenere stabilmente determinati parametri gestionali entro limiti ritenuti adeguati dal regolatore, rappresenta – per comune valutazione – un elemento di grandissima importanza anche in funzione preventiva delle crisi.

²¹¹ Su criteri e programma cfr. B. Bandiera, “L'iter autorizzativo per l'esercizio delle attività riservate da parte degli intermediari finanziari”, su *Diritto Bancario*, Luglio 2015.

²¹² Verifiche simili sono peraltro previste anche nei casi di acquisizione di quote di partecipazione significative (“qualificate”) di banche già costituite. Si vedano in proposito gli artt. 22 e 23 della CRD IV.

Il rispetto dei “requisiti prudenziali” rappresenta il filo comune cui deve fare riferimento la gestione delle banche in qualsiasi momento e condizione di ordinarietà o di problematicità, come del resto sancito dal regolamento 575/2013 dell’UE (che infatti disciplina i “... requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento ...”).

Di norma detti vincoli – che vanno rispettati costantemente e verificati nell’ambito delle periodiche rendicontazioni da rendere alla Vigilanza²¹³ sono stabiliti a livello consolidato (ovvero rilevano le situazioni a livello di gruppo bancario nel suo insieme se è presente tale fattispecie, mentre se non c’è gruppo bancario la rilevazione è a livello individuale), tuttavia in diversi casi gli stessi si estendono anche alle singole componenti il gruppo bancario, eventualmente in misura quantitativamente differente.

Altro elemento molto importante da segnalare è la facoltà che hanno i regolatori, nell’esercizio discrezionale dei propri poteri di vigilanza, di fissare parametri quantitativi “personalizzati” sui singoli intermediari vigilati. Tale facoltà è oggi sempre più utilizzata proprio perché ritenuta uno strumento utile per porre limiti di natura gestionale soprattutto sulle banche che manifestano taluni segnali di anomalia²¹⁴.

Allo scopo di inquadrare meglio la sensibilità delle singole banche sul tema della gestione del rischio, il 15° aggiornamento (2013) della circolare Banca d’Italia 263 del 2006²¹⁵ introduce la previsione che le banche definiscano il proprio “*risk appetite framework*” - “RAF” (sistema degli obiettivi di rischio), ovvero “il quadro di riferimento che definisce - in coerenza con il massimo rischio assumibile, il *business model* e il piano strategico - la propensione al rischio, le soglie di tolleranza, i limiti di rischio, le politiche di governo dei rischi, i processi di riferimento necessari per definirli e attuarli”²¹⁶.

²¹³ Molto importante, per l’attività di Vigilanza, il ruolo della componente informativa, disciplinata dall’art. 51 TUB che al primo comma stabilisce che “Le banche inviano alla Banca d’Italia, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche nonché ogni altro dato e documento richiesto”, nonché prevede l’obbligo di inviare alla Bce tutte le informazioni, secondo i compiti attribuiti dal regolamento UE 1024/2013. Gli organi aziendali, ciascuno per la propria competenza, sono responsabili della correttezza delle informazioni inviate e dell’adeguatezza riguardo le procedure di produzione e controllo delle stesse.

²¹⁴ Oggi un esempio molto calzante è descritto nel paragrafo successivo (cfr. SREP).

²¹⁵ La circolare 285 del 2013, che l’ha sostituita, mantiene l’impianto di origine.

²¹⁶ A livello internazionale il tema del RAF è diventato di particolare attualità da non molti anni, essenzialmente a seguito della sollecitazioni del *Financial Stability Board*, a partire dal 2011. La tematica viene poi ripresa e consolidata dall’EBA.

La stessa disciplina specifica poi i concetti che sono maggiormente rilevanti ai fini del RAF²¹⁷:

- *risk capacity* (massimo rischio assumibile): il livello massimo di rischio che una banca è tecnicamente in grado di assumere senza violare i requisiti regolamentari o gli altri vincoli imposti dagli azionisti o dall’Autorità di vigilanza;
- *risk appetite* (obiettivo di rischio o propensione al rischio): il livello di rischio (complessivo e per tipologia) che la banca intende assumere per il perseguimento dei suoi obiettivi strategici;
- *risk tolerance* (soglia di tolleranza): la devianza massima dal *risk appetite* consentita; la soglia di tolleranza è fissata in modo da assicurare in ogni caso alla banca margini sufficienti per operare, anche in condizioni di stress, entro il massimo rischio assumibile;
- *risk profile* (rischio effettivo): il rischio effettivamente assunto, misurato in un determinato istante temporale;
- *risk limits* (limiti di rischio): l’articolazione degli obiettivi di rischio in limiti operativi, definiti, in linea con il principio di proporzionalità, per tipologie di rischio, unità e o linee di business, linee di prodotto, tipologie di clienti.

L’importanza del RAF è molto evidente, soprattutto per il fatto che il suo impianto nasce da un processo del tutto interno alla banca, che possiamo quindi considerare come di “autoregolamentazione”. La responsabilità della sua predisposizione, la sua affidabilità e – soprattutto – la sua corretta applicazione ricadono nella competenza dei principali organi aziendali²¹⁸.

Come vedremo in seguito²¹⁹, il tema del RAF è strettamente interrelato a quello dei piani di risanamento. Nasce direttamente dal piano strategico della banca, che deve fra l’altro fissare gli obiettivi industriali in termini di rischio sostenibile. Attraverso il RAF, la banca formalizza la propria propensione ad assumere i rischi e una sua non corretta declinazione può incidere negativamente sugli altri processi – incluso il *recovery plan*, con effetti anche gravi.

²¹⁷Per una sintetica descrizione del RAF cfr. documento Associazione Italiana Financial Industry Risk Manager, “Risk Appetite Framework”, su sito AIFIRM. http://www.aifirm.it/il_risk_appetite_framework/.

²¹⁸ Tutti questi concetti sono contenuti nel citato 15° aggiornamento della circolare 263 Banca d’Italia, Sezione V del Titolo V, Capitolo 7.

²¹⁹ Nel successivo Capitolo 5.

4.2.1.1. I livelli minimi di patrimonializzazione

Sono indicatori che hanno avuto una importante evoluzione negli ultimi anni (in particolare a seguito dell'attività svolta dal Comitato di Basilea, già citata nel Capitolo 2) ed è anche per questo oggi oggetto di grandi dibattiti e critiche²²⁰.

In sintesi, gli indici di patrimonializzazione sono determinati dal rapporto tra patrimonio (indicato in tre differenti modi dal regolatore e oggi individuato dal termine “fondi propri”) ed attività ponderate per il rischio (meglio note come RWA, *risk weighted assets*)²²¹.

Detto rapporto deve sempre assumere nelle banche un valore minimo predeterminato.

a. Fondi propri: come detto la normativa individua tre livelli:

- CET1 (*common equity tier one*, ossia capitale primario di classe 1): si tratta in pratica del capitale e delle riserve della banca;
- *Tier One capital*: somma al CET1 altri strumenti assimilabili al capitale, quali strumenti finanziari subordinati (“addizionali”);
- *Tier Two capital*: contiene ulteriori strumenti finanziari di natura subordinata.

b. RWA: le attività di rischio che compongono il bilancio della banca vengono classificate sulla base della loro tipologia e secondo regole, complesse e molto analitiche, stabilite dal CRR. Il complesso dei RWA è rappresentato dalla somma algebrica dei singoli rischi identificati (credito, controparte, mercato, operativo). Le banche possono ridurre il peso di taluni rischi adottando metodologie di calcolo personalizzate (c.d. “modelli interni”) rispetto ai criteri standard fissati dalla regolamentazione²²².

Di conseguenza, sono definiti tre coefficienti patrimoniali²²³:

²²⁰ Negli ultimi anni il dibattito si è in particolar modo incentrato sulle conseguenze legate ad una normativa sul “capitale” troppo prudentiale e quindi gravosa per le banche, in presenza di un'evoluzione normativa sempre più stringente e vincolante. A inizio 2017, le critiche mosse soprattutto in Europa, in particolare dal sistema bancario, ha comportato il rinvio del processo di evoluzione verso “Basilea 4” – cfr. Paragrafo 2.3.1.

²²¹ Cfr. C. D’Auria, “Definizione dei Fondi Propri e gestione dei Rischi”, in “Basilea 3: la nuova vigilanza prudentiale e le discrezionalità nazionali”, Abiformazione, Milano 2015.

²²² L’uso dei modelli interni produce effetti soprattutto sul rischio di credito, anche se possono essere utilizzati per le altre tipologie di rischio. Detti modelli sono tuttavia particolarmente complessi e la loro adozione richiede una specifica autorizzazione (validazione) da parte della BCE. Di conseguenza, al momento i modelli interni sono diffusi soprattutto presso i gruppi bancari di maggiore dimensione.

²²³ Basilea 3 ha previsto il progressivo consolidamento dei limiti minimo, in un arco temporale che va dal 2013 sino al 2019. Per quanto concerne i valori qui rappresentati (4,5%-6,0%-8,0%) si è già raggiunta la situazione a regime, quindi non si prevede una variazione sino al 2019.

1. *CET1 ratio* (CET1/RWA): valore minimo regolamentare 4,5%;
2. *Tier One ratio* (Tier One capital/RWA): valore minimo 6%;
3. *Total capital ratio* (Tier One+Tier Two capital/RWA): valore minimo 8%.

Al valore dell'8% va sommato il cosiddetto *conservation buffer*, ovvero la “riserva per la conservazione del capitale”. Si tratta di una misura prudenziale atta ad ampliare la dotazione di capitale per costituire un “cuscinetto” utile nella gestione di fasi di crisi congiunturale. A regime (2019) il *buffer* si attesterà al 2,50%, mediante un progressivo incremento del suo valore, che per il 2017 è pari all'1,25%²²⁴.

In realtà questi valori minimi non rappresentano necessariamente i riferimenti di ciascuna banca, infatti il Regolatore può indicare valori diversi per ciascuna specifica banca (o gruppo bancario): in particolare a partire dal 2015 detti valori vengono stabiliti a conclusione della c.d. “valutazione SREP” (*Supervisory Review and Evaluation Process*)²²⁵, che è una verifica periodica (cadenza massima triennale, ma tendenzialmente annuale per le realtà di maggiore rilevanza) sullo stato di salute della banca/del gruppo. Lo SREP si focalizza in particolare sulla situazione della banca e sui suoi rischi, guardando ad aspetti significativi quali la *governance*, la situazione di liquidità, il controllo dei rischi. Gli esiti portano, di norma, alla fissazioni di obiettivi patrimoniali individuali superiori a quelli regolamentari²²⁶.

La centralità dei *ratios* deriva dal fatto che il loro rispetto incide profondamente sulle leve gestionali delle banche, inducendole ad assumere comportamenti costantemente conformi. In assenza di capitale adeguato, le banche non possono espandersi (assumendo quindi ulteriori rischi) e sono spinte ad efficientare la loro gestione: un modo classico e virtuoso di contenere i RWA è erogare più crediti garantiti o di migliore qualità²²⁷.

²²⁴ Le relative disposizioni in Italia sono state introdotte da Banca d'Italia con il 13° aggiornamento della circolare 285 del 2013.

²²⁵ Lo SREP nasce con Basilea 2, quindi nel 2004. Nel 2015 sono state formalizzate le prime decisioni assunte dalla BCE su singoli intermediari.

²²⁶ Possono essere anche previste ulteriori maggiorazioni specifiche, ad esempio le banche individuate come “sistemiche” (in Italia, come visto nel Paragrafo 3.1., è il solo Gruppo Unicredit) devono rispettare requisiti patrimoniali aggiuntivi proprio perché la loro dimensione e rilevanza impone ulteriori presidi prudenziali.

²²⁷ I crediti garantiti, come visto, assorbono meno capitale, mentre la migliore qualità significa minori probabilità di deterioramento futuro ed apporta benefici soprattutto per chi adotta modelli di valutazione interni.

In sostanza si può oggi sostenere che i livelli di controllo attraverso i *ratios* patrimoniali costituiscano la leva più importante di controllo gestionale da parte del Regolatore: la loro efficacia deriva infatti da una serie di elementi:

- a) la possibilità di introdurre vincoli comuni attraverso la modifica dei parametri generali, validi quindi per tutto il sistema;
- b) la fissazione di livelli di patrimonializzazione aggiuntivi per la singola banca, sulla base di specifiche valutazioni;
- c) la possibilità di agire sulle due componenti che concorrono a determinare il *ratio*, ovvero il denominatore (i RWA) ed il numeratore (i Fondi propri);
- d) la previsione di possibili penalizzazioni temporanee in presenza di specifiche tipologie di rischio che si ritiene non adeguatamente presidiate (es. la qualità del credito);
- e) la flessibilità temporale (determinati vincoli possono essere inseriti o rimossi a discrezione dell'Autorità).

4.2.1.2. La liquidità

Quello di liquidità è un rischio potenzialmente mortale per una banca, e per questo sotto forte attenzione da parte dell'Autorità di vigilanza, che non a caso dal 2016 ha introdotto la previsione per le banche di dotarsi di specifici processi di misurazione e gestione²²⁸.

Basilea 3²²⁹ ha introdotto specifici strumenti di monitoraggio della liquidità, a breve termine e strutturale, introducendo due indicatori a fronte dei quali sono stabiliti livelli quantitativi che occorre stabilmente rispettare.

1. *Liquidity Coverage Ratio* (LCR): è un indicatore teso a monitorare l'adeguatezza del livello delle attività liquide in grado di essere rapidamente smobilizzate in situazioni di tensione. Ha al numeratore l'ammontare delle "attività di elevata qualità" e al denominatore l'ammontare dei deflussi di cassa previsti (sulla base di specifiche metodologie) in situazioni di stress nei 30

²²⁸ Si tratta dell'ILAAP (*Internal Liquidity Adequacy Assessment Process*)

²²⁹ Sul tema cfr. anche R. Ottolini e E. Ubaldi, "Il rischio di liquidità e Basilea 3: LCR E NSFR", in FinRisk Alert, marzo 2014.

giorni successivi. A regime (1° gennaio 2019) il valore dell'indicatore dovrà essere almeno pari al 100%²³⁰.

2. *Net Stable Funding Ratio* (NSFR): su una logica di più lungo periodo (orizzonte di un anno). E' infatti il rapporto tra l'ammontare della provvista disponibile stabile dell'intermediario (definito sulla base di specifica metodologia) e l'ammontare della provvista stabile obbligatoria (assegnata a ciascuna banca sulla base delle proprie caratteristiche). Il valore dell'indicatore deve essere pari ad almeno il 100%.

4.2.1.3. Le “grandi esposizioni”

Il nuovo impianto derivante dalla CRR²³¹ conferma l'attenzione alla tematica della concentrazione dei crediti verso debitori di grandi dimensioni, che anzi stata ultimamente oggetto di ulteriore rafforzamento²³², con la previsione di limiti quantitativi a esposizione verso imprese o gruppi.

L'esposizione, ponderata è definita “grande” quando supera il 10% del Fondi propri - in queste situazioni l'intermediario deve prestare particolare attenzione alla gestione della posizione – ed è previsto un limite non valicabile che è il 25% dei Fondi propri.

4.2.1.4. La leva finanziaria

La tematica non è molto rilevante in Italia, dove le banche hanno sempre avuto una struttura di bilancio più conservativa, mentre è più evidente in altri paesi (es. anglosassoni), dove invece l'operatività in strumenti derivati è storicamente molto più importante²³³.

²³⁰ In base al programma di progressivo raggiungimento del 100%, dall'1 gennaio 2017 il valore minimo è fissato all'80%.

²³¹ In particolare il riferimento è contenuto nella Circolare 285 di Banca d'Italia, Parte Seconda, Capitolo 10. Nella circostanza la Banca d'Italia applica le prerogative attribuitele dall'art. 53 TUB.

²³² Cfr. il documento del Comitato di Basilea dell'aprile 2014, “Quadro prudenziale per la misurazione e il controllo delle grandi esposizioni”.

²³³ Il caso più discusso è quello di Deutsche Bank, che grazie alla enorme operatività in derivati presentava nella fase di crisi sistemica un indice di leva finanziaria pari addirittura a 1 a 50 (37 miliardi di patrimonio a fronte di rischi per 1.700 miliardi). Nel 2016 l'indice è sceso a 1 a 25, ma nel frattempo il gruppo tedesco ha sostenuto grosse perdite e visto crollare la quotazione delle proprie azioni, mentre permangono dubbi sulla sua effettiva solidità.

La normativa sul *leverage ratio*²³⁴ r apporta l'ammontare del capitale di qualità primaria alla sommatoria delle esposizioni dell'intermediario, includendo in queste ultime anche quelle fuori bilancio (quali i derivati)²³⁵.

E' previsto che il capitale debba costituire almeno il 3% del complesso delle esposizioni, determinato sulla base delle previsioni regolamentari.

4.2.1.5. Gli immobili e le partecipazioni

Le limitazioni previste per questi due tipi di attività intendono contenere fenomeni di eccessivo immobilizzo dell'attivo di bilancio. Esistono due tipi di limiti²³⁶:

1. un limite generale, in base al quale l'ammontare degli investimenti in partecipazioni e immobili non può superare quello dei Fondi propri;
2. per le "partecipazioni qualificate", un limite singolo (15% del capitale) ed uno complessivo (60% del capitale).

4.2.2. I presidi qualitativi

Non meno importanti sono le misure non riconducibili ad elementi di natura quantitativa, anche se in questo caso l'approccio del regolatore deve essere diverso soprattutto nelle modalità di verifica del rispetto delle condizioni stabilite, non esistendo sistemi di rilevazione "meccanica", attuabili cioè mediante l'acquisizione di informazioni numeriche.

4.2.2.1. Le norme sugli organi sociali

Si è già visto, facendo cenno alla previsioni relative alla autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria (Paragrafo 4.2.) come i componenti gli organi di amministrazione, controllo e

²³⁴ Sull'argomento cfr. anche C. Brescia Morra, "Il diritto delle banche", *op. cit.* pag. 225.

²³⁵ Si veda anche l'art. 429 del CRR.

²³⁶ Cfr. in proposito la Circolare 285 Banca d'Italia, parte terza, capitolo 1.

direzione debbano rispettare determinati requisiti che comportino la loro idoneità all'esercizio dei relativi incarichi, sempre ai fini della sana e prudente gestione.

Il riferimento è, in particolare²³⁷, a:

- i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza;
- i criteri di competenza e correttezza;
- la disponibilità di tempo per l'efficace espletamento dell'incarico.

Ulteriori elementi informativi sono stati poi disciplinati, come indicato nell'art. 26 TUB, dal Ministero dell'Economia e Finanze con decreto 161/98.

La disciplina in materia è stata sostanzialmente rivista a seguito del recepimento della CRD IV, in particolare con l'introduzione del Titolo IV della parte prima della circolare 285²³⁸.

D'altra parte, le norme sempre più accurate sulle caratteristiche degli esponenti aziendali vanno di pari passo con lo sviluppo soprattutto qualitativo delle loro responsabilità nello svolgimento dell'incarico. Il ruolo dell'organo di supervisione strategica (in Italia spesso identificato nel Consiglio di Amministrazione) richiede oggi competenze specifiche soprattutto in materia di gestione dei rischi²³⁹.

4.2.2.2. Il sistema dei controlli interni

Lo stesso Titolo IV della circolare 285 detta (al capitolo 3) le regole che devono essere alla base dell'impianto del sistema dei controlli interni, che "è costituito dall'insieme delle regole, delle funzioni, delle strutture, delle risorse, dei processi e delle procedure che mirano ad assicurare, nel rispetto della sana e prudente gestione, il conseguimento di un corretto governo dei rischi sull'insieme dei processi aziendali, con il costante rispetto delle norme".

Le funzioni di controllo aziendali²⁴⁰ previste dalla normativa sono tre:

²³⁷Art. 26, comma 2, del TUB.

²³⁸ Sul punto si veda anche C. Brescia Morra e G. Mele "Le nuove disposizioni in tema di governo societario delle banche".

²³⁹ Si vedano ad esempio le responsabilità in tema di RAF (Paragrafo 4.2.1) e *recovery plan* (Capitolo 5).

²⁴⁰ Oltre ovviamente al Collegio Sindacale, che la normativa individua come "Organo con funzioni di controllo" ma che è formato da esponenti al di fuori della struttura organizzativa della banca, nominati dall'Assemblea degli azionisti e con compiti disciplinati anzitutto dal Codice civile.

- *risk management* (controlli di secondo livello): presidia il controllo dei rischi;
- *compliance* (controlli di secondo livello): presidia la conformità della gestione rispetto all'impianto normativo;
- *internal audit* (controlli di terzo livello): si occupa della revisione interna²⁴¹.

Tra le caratteristiche principali che riguardano le funzioni di controllo²⁴² vi sono l'indipendenza dalla struttura operativa, l'adeguatezza della struttura organizzativa per quantità e qualità delle risorse, il libero accesso alle informazioni aziendali, la nomina e revoca di competenza del Consiglio di Amministrazione, sentito il Collegio Sindacale.

Proprio in tema di Organo con funzioni di controllo, il TUB disciplina l'obbligo per l'intero Collegio Sindacale²⁴³ ovvero per gli organi di controllo interno analoghi al collegio sindacale (in caso di modello di *governance* differente dal tradizionale), poi esteso ai revisori legali dei conti nell'esercizio della revisione del bilancio con la riforma del 2003²⁴⁴, di informare Banca d'Italia riguardo tutti gli atti e fatti emersi durante l'esercizio dei propri compiti che possano costituire irregolarità nella gestione delle banche, obbligo rafforzato con le sanzioni previste dall'art. 144 TUB nel caso di mancato rispetto.

4.2.2.3. Le politiche di remunerazione

Anche qui è la CRD IV²⁴⁵ ad introdurre concetti comuni in ambito europeo. L'adozione di misure relative alle politiche e alle prassi sulle remunerazioni e le incentivazioni degli esponenti delle banche intende legare quanto più possibile gli aspetti remunerativi ai risultati aziendali, secondo un'ottica di lungo periodo tesa ad evitare fenomeni distorsivi.

²⁴¹ I controlli di primo livello, pure obbligatori e da realizzare attraverso appropriate soluzioni tecnico-gestionali, sono quelli demandati alla specifiche unità che svolgono le attività operative o a quelle direttamente collegate. Gli esponenti aziendali e tutto il personale della banca devono operare seguendo costantemente i principi dell'autocontrollo.

²⁴² I riferimenti analitici sono riportati nella circolare 285 Banca d'Italia, Titolo IV, capitolo 3.

²⁴³ Inizialmente la legge bancaria del 1936 limitava al solo presidente del Collegio Sindacale, successivamente è stato esteso a tutti i componenti effettivi.

²⁴⁴ D.lgs. n. 6 del 17 gennaio 2003.

²⁴⁵ Articolo 92 e seguenti.

Più in generale il tema delle remunerazioni dei *top manager* delle banche ha assunto rilievo crescente presso l'opinione pubblica²⁴⁶ e sullo stesso sono intervenute numerose autorità (Comitato di Basilea, EBA, Commissione Europea).

Se, da un lato, la disciplina di cui alla circolare 285²⁴⁷ indica come gli esponenti in possesso di elevate competenze debbano essere adeguatamente remunerati (rispettando sempre il principio della proporzionalità), dall'altro si richiede come le relative politiche debbano essere coerenti con la prudenza della gestione, in particolare con l'assunzione dei rischi.

4.2.2.4. I Conflitti di interesse

La problematica dei conflitti di interesse è particolarmente significativa per le imprese rilevanti sotto il profilo del mercato, ad esempio quelle quotate, tant'è che lo stesso Testo Unico sulla Finanza ne fa diffusa menzione (per quanto concerne Consob il tema è poi trattato in maniera specifica nel Regolamento 17221 del 2010)²⁴⁸.

Per quanto concerne la vigilanza bancaria i riferimenti sono essenzialmente negli artt. 53 e 136 del TUB e, come normativa secondaria, nella parte rimasta come residuale della circolare 263 di Banca d'Italia.

4.2.2.5. La facoltà autorizzativa

I poteri autorizzativi – diversi da quelli relativi all'avvio dell'attività bancaria, visti nel paragrafo 4.2 – in capo alle Autorità di vigilanza costituiscono un ulteriore elemento di verifica sull'esistenza e il mantenimento di condizioni operative corrette. Di norma l'espletamento del processo autorizzativo rappresenta una fase di verifica sulle condizioni tecnico-operative dell'intermediario, quanto meno in relazione alla problematica, sempre importante, in relazione alla quale è stata avanzata l'istanza di autorizzazione, che viene quindi rilasciata solo se l'Autorità ritiene che la situazione sia conforme.

²⁴⁶ Durante la crisi del 2007-2008 è emerso come *top manager* di banche soprattutto americane abbiano guadagnato cifre enormi. Lo stesso si è ripetuto in anni successivi, anche per banche che poi sono fallite o hanno generato consistenti perdite di gestione.

²⁴⁷ Cfr. Parte Prima, Titolo IV - Capitolo 2 "Politiche e prassi di remunerazione e incentivazioni".

²⁴⁸ Testo Unico della Finanza, art. 21.

Di seguito alcuni ambiti operativi rilevanti in relazione ai quali è previsto l'intervento della Banca d'Italia.

- modifiche statutarie;
- acquisizione di partecipazioni rilevanti o di controllo in banche o altri intermediari vigilati;
- piani di apertura di sportelli bancari;
- fusioni, incorporazioni, scissioni;
- cessione di rami di azienda (se superiori a determinate soglie).

CAPITOLO QUINTO – LA GESTIONE IN PRESENZA DI PRIMI SEGNALE DI ANOMALIA ANCHE IN OTTICA PREVENTIVA

SOMMARIO: 5.1. Il contesto della BRRD; 5.2 Le misure preparatorie; 5.2.1. I Piani di Risanamento; 5.2.1. L'esperienza in Italia; 5.3. I Piani di Risoluzione (cenni)

Il capitolo approfondisce gli strumenti normativi, di recente introduzione, con i quali si intende intervenire nelle fasi in cui iniziano a manifestarsi concreti segnali di anomalia negli indicatori tecnico-operativi.

La normativa, in modo particolare, ha inteso introdurre misure preparatorie accurate, attraverso cui perseguire l'obiettivo di agire preventivamente sulle situazioni di potenziale criticità.

5.1. Il contesto della BRRD

Riprendendo le considerazioni già espresse in sintesi nel Capitolo 2, la novità più rilevante presente nella BRRD riguarda la gestione delle situazioni problematiche della banca, in particolare nella parte in cui non ci si limita ad analizzarla soltanto nella situazione patologica dell'ente, ossia quando la crisi è nella fase finale e più acuta della sua manifestazione, ma come risultato di un processo di deterioramento che si sviluppa nel tempo, con più fasi, da individuare e governare con adeguate strutture ed azioni interne, dai competenti organi societari.

L'obiettivo della direttiva è la conservazione dell'operatività del soggetto bancario che versa in stato di difficoltà, evitando che questa generi effetti negativi per la stabilità del sistema economico finanziario.

Per questo si è cercato di rafforzare le forme di prevenzione della crisi, in modo da rendere le misure trattate residuali “nella tutela della stabilità del sistema”²⁴⁹.

Tale premessa rileva l'importanza nella disciplina delle misure preventive, con uno schema volto a limitare all'interno dell'ente in dissesto il riparto delle perdite e dei costi, per impedire il contagio verso l'esterno.

L'obiettivo della disciplina, inoltre, è quello di mantenere forme concorrenziali, che possono venir meno in presenza di condizioni che alterano l'osservanza dei principi di mercato: nei profili che caratterizzano la disciplina pre-risoluzione, appaiono proiettate al mantenimento della

²⁴⁹ V. Lemma, “La nuova procedura di risoluzione: indicazioni per un'insolvenza obbligatoria”. In Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia, II 2016.

continuità dei servizi essenziali nonché alla stabilità del sistema, escludendo però che la protezione dei depositanti e degli investitori possa alterare la parità concorrenziale.

Perciò all'interno del dettato normativo si inquadrano le azioni preparatorie da parte delle banche, realizzate mediante piani di risanamento, che incidono sull'assetto organizzativo, insieme all'aumento della funzione della supervisione, quest'ultima messa in condizione di richiedere l'adozione di misure e la predisposizione di presidi idonei ad interagire sulla stabilità dell'ente creditizio, in particolare con la possibilità di esigere cambiamenti nella strategia di business e destinarne i profitti al rafforzamento della base patrimoniale²⁵⁰. Da sottolineare anche la previsione della BRRD riguardante l'enunciazione di "condizioni di ammissibilità e regole specifiche di funzionamento" dei finanziamenti infragruppo, effettuati "con finalità di sostegno e di liquidità a favore di componenti del gruppo con difficoltà solvibili"²⁵¹.

All'interno della previsione riguardante le "misure preparatorie e di intervento precoce" vengono presi in considerazione i medesimi soggetti che troviamo anche nella fase di risoluzione, in particolare coloro che detengono quote di capitale della banca in crisi o chi intrattiene rapporti con questi (azionisti e creditori), poiché, a detta del legislatore, tali soggetti hanno, in un modo o nell'altro, una responsabilità nella cattiva gestione che ha portato l'ente in stato di crisi. Il supporto dovuto da tali soggetti è limitato dal principio "no creditor worse-off", secondo cui "nessun creditore sostiene perdite più ingenti di quelle che avrebbe sostenuto se l'ente... fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza".

In una riflessione di Francesco Capriglione²⁵², la normativa che esaminiamo ha ispirato grande fiducia nel legislatore per gli strumenti utilizzati nella fase di prevenzione, tale che, data la complessa disciplina, si sono andate a rivisitare le modalità applicative delle tradizionali procedure utilizzate per il componimento delle crisi bancarie, quali l'amministrazione straordinaria e la liquidazione dell'ente in crisi²⁵³.

Riprendendo il paragrafo 2.3.1., il *framework* della BRRD si articola in tre fasi a seconda dello stato di problematicità della gestione.

²⁵⁰ I. Supino, Soggettività bancaria, assetti patrimoniali regole prudenziali, 2017.

²⁵¹ M. Lamandini, Il gruppo bancario alla luce delle recenti riforme, in Banca e Borsa, 2016.

²⁵² F. Capriglione, La nuova gestione delle crisi bancarie tra complessità normativa e logiche di mercato, in Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia, 2017.

²⁵³ Cfr. Capitolo 3, paragrafi 4 e 5.

1. Misure preparatorie, o di prevenzione, date da piani redatti periodici da sottoporre all'esame delle Autorità di supervisione, i quali hanno l'obiettivo di programmare interventi sia sulla struttura organizzativa sia sul patrimonio della banca;
2. Early Intervention, in cui non si parla più di piani di prevenzione, ma di una loro attuazione, che può prevedere la ristrutturazione dell'indebitamento o la convocazione dell'assemblea fino ad arrivare alla sostituzione degli organi di gestione e la nomina di un amministratore straordinario;
3. Risoluzione, con la predisposizione dei mezzi per far fronte alla crisi bancaria²⁵⁴.

Di seguito si procede a trattare in modo specifico la prima fase.

5.2 Le misure preparatorie

Attuate durante la normale attività d'impresa, hanno l'obiettivo di evitare o ridurre la probabilità di una situazione di crisi all'interno della banca, aumentando la capacità di individuare gli specifici rischi e quindi di attivare misure idonee per accrescere il livello di preparazione delle Autorità di vigilanza, in modo da mitigare le probabilità di pervenire a una situazione di risoluzione.

Tale livello di preparazione si concretizza in una costante attenzione da parte dell'Autorità di vigilanza sul rispetto dei requisiti prudenziali stabiliti da Basilea 3, utilizzando gli strumenti della vigilanza ispettiva e dei controlli a distanza: in questo ambito si collocano gli *stress test*, che costituiscono oggi uno strumento ordinario della vigilanza bancaria²⁵⁵.

Tale schema non impedisce però che si verifichino situazioni di crisi, ed è per questo che è richiesto alle banche di porre in essere un'attività di preparazione, costituita dalla predisposizione di piani di risanamento e di risoluzione durante il periodo in cui la banca è "in bonis", in previsione di possibili deterioramenti progressivi della situazione.

Distinguiamo quindi due tipi di piano, di risanamento e di risoluzione (su quest'ultimo si faranno soltanto alcuni cenni non costituendo il tema centrale della tesi), distinti dalla destinazione funzionale, costituita da una parte dalla finalità di predisporre modalità per il ripristino della

²⁵⁴ Sui tre punti cfr. V. De Sensi, "Regole uniformi per la gestione delle crisi bancarie", ne *Il Sole 24 Ore*, 2014.

²⁵⁵ Come indicato nel Paragrafo 2.2, le prove di stress furono inizialmente introdotte nell'ambito del *Comprehensive Assessment* del 2014 (attività che ha preceduto l'avvio del MVU). Successivamente i test hanno assunto carattere di attività ricorrente.

situazione finanziaria dell'ente, dall'altra parte dalla gestione del caso di dissesto che dà vita, appunto, alla risoluzione.

5.2.1. I Piani di Risanamento

I piani di risanamento (o *recovery plan*), introdotti dalla BRRD e che trovano disciplina in Italia con il d. lgs. 181/2015 - che ha introdotto l'art. 159 *bis* nel TUB - indicano le misure che la banca deve attivare in caso di difficoltà patrimoniale o di liquidità, che non ne mettono in discussione la sopravvivenza e che, quindi, possono essere utili a ripristinare nel lungo periodo la sostenibilità economica (*long-term viability*)²⁵⁶, con rimedi che “la direzione dell'ente potrebbe adottare quando sussistano le condizioni per un intervento precoce” (considerando 22 della BRRD).

Il considerando 131 della BRRD prevede l'attuazione del principio della proporzionalità alla disciplina, consentendo di mitigare il rigore della disciplina stessa nei confronti degli enti ai quali è applicata, riducendo gli oneri amministrativi a loro carico, sia nell'adeguamento alla normativa, sia in fase di concreta attuazione, con “modalità che da un lato minimizzano il costo della *compliance* normativa e, dall'altro, meglio conformino l'operato degli intermediari rispetto alle finalità di una data disciplina”²⁵⁷.

Tali piani investono in particolare la *governance* della società, coinvolgendo - secondo le rispettive competenze - (i) l'organo aziendale di supervisione strategica, definito dalla Circolare n. 285/2013 della Banca d'Italia come l'organo su cui “si concentrano le funzioni di indirizzo e/o supervisione della gestione sociale”, (ii) l'organo di gestione, definito dalla medesima Circolare come “l'organo aziendale o i componenti di esso ai quali spettano o sono delegati compiti di gestione, ossia l'attuazione degli indirizzi deliberati nell'esercizio della funzione di supervisione strategica”, con l'ulteriore precisazione che “il direttore generale rappresenta il vertice della struttura interna e come tale partecipa alla funzione di gestione” e (iii) l'organo di controllo, nonché (iv) il *management*. L'attività deve essere inquadrata nell'ambito delle scelte aziendali sul governo

²⁵⁶ Cfr. Capriglione, *cit.* 36.

²⁵⁷ Cfr. V. Troiano, “Potere, tecnica e proporzione” nel volume “Il giudice e l'economia” di G. Montedoro, 2015.

dei rischi (Risk Appetite Framework – RAF²⁵⁸) e sulla pianificazione patrimoniale (Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP)²⁵⁹.

I piani di risanamento sono, in via obbligatoria, redatti dalle banche²⁶⁰ quando le stesse non sono ancora in difficoltà, avendo lo scopo di preparare gli istituti ad una situazione di crisi, e aggiornati annualmente oppure “a seguito di cambiamenti della struttura giuridica o organizzativa, dell’attività o della situazione finanziaria che possano influire in misura sostanziale sul piano” (art. 5, paragrafo 2, BRRD) e sono elaborati a livello individuale e di gruppo, quindi successivamente sottoposti all’approvazione dell’Autorità di vigilanza. Sono esenti dalla redazione dei piani di risanamento le banche appartenenti a un gruppo bancario, a meno che l’autorità di vigilanza non lo richieda specificatamente (art. 69-quater).

La messa a punto dei piani di risanamento ha duplice valenza: da una parte, sotto l’aspetto della vigilanza, sono utili per prevenire una crisi, mentre dall’altro rappresentano uno strumento di *governance*, dato che l’attuazione ed approvazione vengono effettuate, come già riportato, dalle strutture apicali, ovvero il *management* e gli organi di supervisione, controllo e gestione.

E’ quindi molto rilevante la circostanza che detti piani vengono redatti all’interno delle singole aziende, sotto la piena responsabilità della struttura di vertice: questo comporta anche la maggiore responsabilizzazione e la piena consapevolezza degli organi della banca in relazione ai contenuti del documento che dovranno approvare.

Riflette il tema il rapporto tra la formulazione piani di risanamento e la realizzazione preventiva di prove di *stress test*: introdotte tra le misure a disposizione dell’autorità di vigilanza per lo svolgimento dell’attività di verifica sui soggetti vigilati, queste ultime sono definite da Banca d’Italia (“Per prove di stress si intendono le tecniche quantitative e qualitative con le quali le banche

²⁵⁸ Il tema del RAF è stato già affrontato nel Paragrafo 4.2.1. I collegamenti con il *recovery plan* testimoniano in modo chiaro la stretta interrelazione che la normativa ha inteso realizzare in tema di governo strategico della gestione bancaria.

²⁵⁹ Cfr. Frigeni, “La *governance* bancaria come *risk governance*: evoluzione della regolazione internazionale e trasposizione nell’ordinamento italiano”, in Regole e Mercato, a cura di Mancini, Paciello, Santoro e Valensise, Torino, 2017.

²⁶⁰ Benché il dettato normativo faccia esplicito riferimento soltanto alle banche, si prevede che l’obbligo di dotarsi di piani di risanamento sia esteso anche alle SIM la cui crisi può condurre a un contagio del sistema finanziario e che svolgono attività di negoziazione per conto proprio, sottoscrizione e/o collocamento a fermo o assunzione di garanzia, gestione di sistemi multilaterali di negoziazione. Le SIM appartenenti a gruppi bancari non hanno l’obbligo di redigere i piani di risanamento, fatta salva l’ipotesi in cui non vi sia richiesta da parte dell’Autorità di vigilanza.

valutano la propria vulnerabilità ad eventi eccezionali ma plausibili”²⁶¹, la quale detta anche le regole applicative, secondo il principio di proporzionalità, il tutto con lo scopo di verificare la “resistenza” a situazioni avverse alla banca, al fine di migliorare la valutazione circa:

- il livello di esposizione ai rischi;
- il sistema di attenuazione dei rischi;
- l’adeguatezza patrimoniale.

La conduzione di prove di *stress* è estremamente utile per la redazione dei piani di risanamento, poiché le stesse consentono, proprio attraverso credibili test che simulano condizioni critiche sui vari elementi di rischio, di verificare la vulnerabilità dei parametri aziendali e predisporre le misure più adeguate nel caso si verificano in concreto le situazioni avverse, rappresentando dunque una condizione necessaria nella fase di pre-redazione dei *recovery plan*: durante gli *stress* vengono trattati alcuni *shock* presenti nel RAF, che possono porre in dubbio la *Risk capacity*, ipotizzando potenziali eventi che possono mettere in dubbio il rispetto dei requisiti prudenziali previsti dalla normativa comunitaria, o eventualmente di quelli – maggiormente prudenziali – definiti dalla banca stessa²⁶².

La credibilità degli *stress test*, dunque, può “costringere” la banca ad effettuare una serie di valutazioni in sede di redazione di piani di risanamento, tenendo in considerazione i risultati delle prove, costituendo dunque un valido strumento di *governance* da parte sia dell’organo di supervisione strategica interno sia dell’Autorità di vigilanza. Quest’ultima, in particolare, riceve i singoli piani di risanamento e ne valuta i contenuti, operando secondo i consueti parametri di proporzionalità.

Riguardo le situazioni di difficoltà prospettate dai piani di risanamento, l’art. 5 della BRRD prevede che i *recovery plan* debbano prospettare almeno tre scenari, secondo quanto previsto dall’EBA (art. 5 c.7)²⁶³:

1. un evento sistemico, ossia una situazione di crisi che colpisca il sistema e l’economia reale;

²⁶¹ Su *stress test* cfr. M.Berlanda, “Lo *stress testing* di Primo e Secondo pilastro”, in “Il secondo pilastro di Basilea e la sfida del capitale economico” a cura di A.Resti, Bancaria Editrice.

²⁶² E’ buona norma che la banca fissi limiti interni più conservativi rispetto a quelli regolamentari, in modo da poter affrontare con maggiore gradualità le situazioni di deterioramento di uno o più dei propri indicatori.

²⁶³ Cfr. R. Moretti e R. Mazzeo, “Piani di risanamento BRRD”. RMStudio. http://www.unilink.it/wp-content/uploads/Abstract_Seminario-10-Maggio.pdf.

2. un evento circoscritto soltanto alla singola banca
3. una sintesi dei due scenari²⁶⁴.

La direttiva 2014/59/UE disciplina il contenuto dei piani di risanamento²⁶⁵, che possono essere integrati da dati e informazioni supplementari disciplinati dai singoli Stati.

I considerandi 21 e 23 della BRRD introducono vari parametri da utilizzare per la stesura da parte delle banche e per la valutazione da parte delle Autorità:

- tenere in considerazione ipotesi realistiche, da applicare a scenari validi e rigorosi;
- predisporre un principio di proporzionalità, che tiene in considerazione l'importanza sistemica dell'ente e/o del gruppo;
- specificare la natura delle fonti di finanziamento, indicando quanto si possa farne uso per il sostegno del gruppo;
- tenere in considerazione l'impatto delle misure di risanamento in tutti gli Stati membri nella quale l'ente o il gruppo opera.

I piani di risanamento devono contenere²⁶⁶:

- analisi di carattere strategico;
- azioni riguardanti liquidità e capitale per mantenere l'operatività delle principali attività e linee di business della banca;
- tempistiche per la realizzazione del piano²⁶⁷;
- individuazione delle funzioni essenziali;

²⁶⁴ Nel Gennaio 2015, a seguito dell'introduzione della direttiva BRRD, l'EBA, coerentemente con le sue funzioni, ha effettuato un esame su base comparativa di 19 *recovery plan* di gruppi *significant*, guardando agli scenari prospettati all'interno, notando come alcuni piani rispondevano coerentemente all'approccio da utilizzare nella redazione, mentre altri davano una valutazione superficiale. L'analisi comparativa costituisce un supporto necessario nei confronti delle banche per disporre dell'approccio migliore per gli scenari di difficoltà ipotizzati dal *recovery plan*. Cfr. "Report on benchmarking scenarios in recovery plans".

²⁶⁵ Cfr. Allegato – Sezione A, "Informazioni da inserire nei piani di risanamento". Si richiamano anche le raccomandazioni emanate dall'EBA 2013/1 "EBA Recommendation on Development of Recovery Plans"

²⁶⁶ Per i contenuti di carattere tecnico vi è un rinvio alle disposizioni contenute nel regolamento 1075/2016 della Commissione Europea del 23 marzo 2016, che integra la direttiva 2014/59/UE del Parlamento e del Consiglio.

²⁶⁷ La realizzazione del piano deve comunque avvenire in tempi accettabili, rispetto alla situazione di crisi.

- descrizione dei processi per l'individuazione delle linee di business principali, delle operazioni e degli attivi della banca;
- elementi integrativi del piano di risanamento all'interno della *governance* della banca;
- misure per conservare o ripristinare il patrimonio, ridurre i rischi, ristrutturare le passività, assicurare il normale funzionamento dei processi produttivi, mantenere l'accesso ai mercati, e ogni altra misura idonea per ristabilire la solidità finanziaria.

Di rilevante importanza sono le indicazioni che la banca deve specificare riguardo le azioni sul capitale e sulla liquidità. Le prime devono essere dirette a ripristinare la sostenibilità economica, anche se si sottolinea che il rafforzamento dei fondi propri non risulta sempre come l'azione più risolutiva, se isolata (dunque senza alcuna correlazione con interventi di carattere organizzativo), poiché potrebbe portare ad un risanamento soltanto nel breve periodo, col rischio di una dispersione di risorse finanziarie: infatti generalmente una perdita²⁶⁸ può essere data da fattori endogeni quali scelte strategiche errate, inefficienze produttive, disfunzioni organizzative, incapacità del *management*, senza dimenticare il contesto esterno nel quale opera la singola azienda, in quanto situazioni di difficoltà dello scenario locale di riferimento si traducono, soprattutto per gli istituti con una precisa connotazione territoriale, nell'insorgere di nuove problematiche.

Quindi una situazione di crisi dovuta ad eccessive perdite va affrontata mediante sia piani di rafforzamento dei mezzi propri, sia con una ristrutturazione organizzativa, con l'obiettivo di rimuovere carenze organizzative, che possono tra l'altro portare alla sostituzione dell'intero *management*. Può anche risultare opportuna una revisione del modello di business della banca, intervenendo in particolare sulle aree che incidono in maniera più critica sugli equilibri complessivi.

Sulle azioni riguardanti la liquidità, in primo luogo si deve tener conto di quali sono le fonti di finanziamento, interne ed esterne, che possono essere indirizzate verso la banca: liquidazione del portafoglio titoli o di altri attivi non creditizi, attivazione di risorse infragruppo, soluzioni da ricercare sul mercato (che però possono comportare grossi costi, collegati al *rating* dell'intermediario²⁶⁹), operazioni di cartolarizzazione o anche di autocartolarizzazione²⁷⁰.

²⁶⁸ Il permanere di perdite di gestione inevitabilmente comporta l'erosione della dotazione patrimoniale, vanificando quindi lo sforzo compiuto per incrementare i mezzi propri.

²⁶⁹ Tra l'altro la crisi globale ha indotto le società di *rating* a sviluppare un atteggiamento più conservativo, che, associato all'indebolimento dei parametri di molte banche e gruppo bancari, ha determinato un generalizzato abbassamento dei *rating* assegnati.

²⁷⁰ Le autocartolarizzazioni, molto utilizzate negli ultimi anni dalle banche italiane, si sostanziano nella cessione di attivi (mediante cartolarizzazione ai sensi della legge 130/99), mentre i titoli emessi dall'SPV nell'ambito dell'operazione non vengono collocati sul mercato, ma trattenuti dalla banca stessa (per questo di

Si configura, inoltre, la descrizione dettagliata di possibili cause impeditive all'esecuzione efficace e tempestiva del piano: in questo caso non solo si devono prevedere eventuali ostacoli, ma anche tutti i possibili rischi legati all'intermediario che elabora il piano, che possono interrompere o rallentare l'esecuzione del *recovery plan*.

Con riferimento alle funzioni essenziali, invece, quanto è descritto nell'allegato alla Direttiva e nell'art. 159 *bis* TUB non è sufficiente a dare una descrizione appropriata, poiché riportata in maniera sintetica. In particolare si pone il tema se l'essenzialità sia riferita soltanto a impatti di interesse generale sulla stabilità finanziaria, oppure, tenendo conto delle funzioni essenziali richiamate dall'art. 1 lett. b) del decreto n. 180/2015²⁷¹, o ancora debba essere riferita all'intermediario stesso, cioè alle attività e le funzioni che compongono l'attività principale della banca, ovvero alle funzioni di maggior valore per il conto economico dell'impresa.

Parte della dottrina ritiene che l'interpretazione più appropriata sia quella riferita dell'individuare nel piano le funzioni che possono avere, in caso di perdita, effetto nella stabilità finanziaria, prendendo in considerazione quanto ripreso dal d.lgs. n.180, anche se non è escluso che sia lo stesso piano ad individuare, in astratto, le funzioni essenziali per lo specifico ente.

La valutazione è differente se trattiamo di banche aventi importanza sistemica (SIBs); per queste la valutazione dovrà tenere conto dell'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria e l'economia reale, e nella valutazione si devono tenere in considerazione i servizi condivisi considerati critici, su cui dipendono gli elementi che consentono alla banca di poter accedere alle infrastrutture del mercato interno; per le altre banche, invece, la valutazione si basa sui rischi concernenti la revisione della pianificazione di *recovery*, pertanto si terranno in considerazione:

- la natura della funzione;
- l'importanza al sistema che dà la funzione;
- il livello su cui viene calcolata la criticità.

parla di "auto") che li può utilizzare come garanzia per rifinanziarsi presso la BCE (oggi a condizioni molto vantaggiose, come visto al Paragrafo 1.1) o presso altri intermediari.

²⁷¹ "Attività, servizi o operazioni la cui interruzione potrebbe compromettere la prestazione in uno o più Stati membri di servizi essenziali per il sistema economico o la stabilità finanziaria, in ragione della dimensione, della quota di mercato, delle interconnessioni esterne o interne, della complessità o dell'operatività transfrontaliera di una banca o di un gruppo, con particolare riguardo alla sostituibilità dell'attività, dei servizi o delle operazioni".

Tali linee di business possono essere costituite da: pagamenti, custodia, deposito al dettaglio e prestito al dettaglio, settori di prestito specializzati, alcune attività all'ingrosso e mercato di determinati titoli²⁷².

Collegata al tema delle funzioni essenziali è la descrizione dettagliata per la determinazione delle linee di business e la loro commerciabilità: una descrizione più efficace rende più facile e veloce la dismissione delle stesse, anche in relazione alla determinazione del loro valore da parte dell'Autorità di vigilanza.

L'art. 159 *bis* TUB prevede inoltre:

- la modalità con le quali il piano di risanamento integra la struttura del governo aziendale;
- una descrizione della *policy* e delle procedure per l'approvazione del bilancio;
- l'identificazione dei responsabili per la preparazione e l'attuazione del piano all'interno dell'organizzazione.

Tali strumenti, rientrando tutti nella sfera della *governance* aziendale, assumono una grande rilevanza nel piano, concorrendo a determinarne la qualità.

Per quanto concerne le responsabilità, queste devono riguardare *in primis* l'organo amministrativo, che stabilisce le linee guida e la *policy* sull'approvazione; inoltre l'organo con supervisione strategica deve essere in grado di programmare efficacemente il piano aziendale.

Si richiede inoltre nel *recovery plan* la descrizione dei dispositivi e delle misure:

- che possono garantire all'ente un accesso adeguato a fonti di finanziamento di emergenza, oltre che delle garanzie reali disponibili e la possibilità di trasferire liquidità tra soggetti facenti parte del gruppo;
- idonei a ridurre il rischio e la leva finanziaria, con l'obiettivo di indicare quali possono essere, tenendo in considerazione le concrete condizioni della banca, le misure per ridurre l'esposizione ai rischi e contenere la leva finanziaria;
- utili per la ristrutturazione delle passività della banca;
- utili per la ristrutturazione delle linee di business.

²⁷² Cfr. Documento KPMG, "Recovery Planning, what more do banks need to do" Luglio 2017.

La “disposizione di chiusura” è rappresentata dalla descrizione di ogni altra azione o strategia di gestione avente la finalità di ripristinare la solidità finanziaria, poiché lascia spazio a ogni altra azione non prevista esplicitamente dall’art. 159 *bis* TUB.

A queste vanno aggiunti, nei *recovery plan*, gli indicatori definiti dalla banca riguardanti quelle condizioni finanziarie per cui troverebbero applicazione le misure inserite nel piano. Il Testo Unico prevede comunque che l’attuazione del piano sia subordinata al verificarsi di un “significativo deterioramento” della banca o del gruppo bancario (art. 69 *quater* comma 1 e 69 *quinquies* comma 3 TUB).

L’art. 69 *decies* TUB dichiara che la Banca d’Italia può, mediante provvedimento di carattere generale o particolare, prevedere:

- modalità semplificate per l’adempimento degli obblighi relativi ai piani di risanamento, tenendo in considerazione le possibili conseguenze del dissesto della banca o del gruppo, nonché le dimensioni, l’operatività, la struttura societaria, lo scopo mutualistico e l’adesione a un sistema di tutela istituzionale;
- l’estensione degli obblighi relativi ai piani di risanamento di banche a cui sono riconosciute tutele di carattere istituzionale. In tal caso gli obblighi sono adempiuti dalla banca e dal sistema di tutela istituzionale.

I piani non devono tenere in considerazione la possibilità di interventi pubblici di supporto, mentre possono comprendere un’analisi su tempistiche e modalità con le quali si potrebbe accedere a forme di sostegno da parte di banche centrali, nonché la possibilità di ricevere forme di sostegno infra-gruppo, ipotesi più efficace tenendo in considerazione la recente introduzione negli ordinamenti nazionali ed europei della nozione di “interesse di gruppo”, a cui si aggiunge l’ipotesi prevista dalla normativa²⁷³ di *agreement on intra group financial support*, ossia accordi volontari per un supporto finanziario infra-gruppo soggetto all’autorizzazione da parte dell’Autorità di vigilanza e all’approvazione dell’assemblea degli azionisti di ciascuna singola società appartenente al gruppo.

La disciplina rafforza gli strumenti di gestione per i gruppi *cross-border*, eliminando ostacoli per il trasferimento di *asset*, che possono però essere limitati dall’Autorità di vigilanza

²⁷³ Artt. 19-26. In particolare l’art. 23 disciplina le condizioni per il sostegno finanziario nel gruppo, lasciando il potere all’EBA di presentare “progetti di norme tecniche di regolamentazione per specificare le condizioni stabilite al paragrafo 1, lettere a), c), e) e i).”

durante le dovute verifiche, fra membri dello stesso gruppo, accrescendo così anche la trasparenza di tali operazioni.

Le stesse autorità *home* e *host* possono trovare accordi in merito all'interesse del gruppo *cross border*, in modo da evitare eventuali conflitti potenziali che si possono creare sulle operazione *infra-gruppo*, ed è inoltre previsto l'intervento dell'EBA in caso di disaccordo, nel ruolo di mediatore.

Tornando ai *recovery plan*, assume rilevanza la valutazione effettuata dalle Autorità di vigilanza e di risoluzione, che avviene dopo l'approvazione da parte dell'organo di amministrazione della banca, ai sensi dell'art. 69 *quater*²⁷⁴: in particolare, l'Autorità di vigilanza deve presentare il piano all'Autorità di risoluzione, che lo esamina ricercando punti che potrebbero avere effetti negativi per l'eventuale risoluzione della banca, e può porre raccomandazione sul tema all'Autorità di vigilanza.

La verifica effettuata dalle Autorità costituisce quindi un riferimento molto utile per valutare il grado di consapevolezza con il quale gli intermediari affrontano la redazione del *recovery plan*. Questo può avvenire anche attraverso una valutazione comparata dei piani predisposti da banche aventi caratteristiche simili.

Occorre anche evidenziare che i dettagli che vengono forniti con riferimento ai contenuti del *recovery plan* costituiscono già di per sé una utile linea guida alla quale conformarsi.

Nel caso in cui vi siano impedimenti nella realizzazione, ovvero lacune nelle modalità stabilite, l'Autorità di vigilanza comunica alla banca o alla capogruppo la propria valutazione, richiedendo di apportare modifiche o di eliminare le carenze. Successivamente, se non viene presentato il piano modificato o qualora questo non soddisfi quanto richiesto dall'Autorità di vigilanza e non è possibile porre rimedio con l'ingiunzione di apportare specifiche modifiche, quest'ultima può imporre direttamente alla banca, in tempi ragionevoli, le modifiche da apportare al piano.

Se la banca non ottempera, l'Autorità di vigilanza può prendere le misure adeguate, quali²⁷⁵:

- ridurre i rischi, ad esempio quello di liquidità;
- riattivare tempestivamente misure di ricapitalizzazione;
- riesaminare la strategia e la struttura della banca;

²⁷⁴ F. Civale, "La BRRD e l'impatto nei rapporti banca-cliente: prime note", in dirittobancario.it, 2015.

²⁷⁵ Cfr. S. De Polis, "Unione Bancaria e gestione della crisi: un modello di Banca in trasformazione", intervento all'"XII European Banking Meeting", Monza, Ottobre 2014.

- modificare le strategie di finanziamento per migliorare la capacità di adattamento delle linee di business e delle funzioni essenziali;
- modificare la struttura di *governance*.

Resta ferma la possibilità, per l’Autorità di vigilanza, di applicare le misure stabilite dagli artt. 53 *bis* e 67 *ter* (poteri di intervento) del TUB.

Il Considerando 24 della BRRD riprende tale aspetto, dichiarando che le Autorità “dovrebbero poter esigere che esso (*l’ente*) prenda le misure necessarie per colmare le carenze sostanziali ... obbligo che può incidere sulla libertà d’impresa garantita dall’articolo 16 della Carta²⁷⁶ ... limitazione ... necessaria per conseguire gli obiettivi di stabilità finanziaria”.

Di rilievo è il rapporto operativo che si instaura tra i soggetti che intervengono in tale fase, ossia banca e Autorità, ove l’attività di quest’ultima è riconducibile “all’essenza propria della funzione di vigilanza”, data dalla vincolatività delle richieste formulate dall’amministrazione, a cui i destinatari si devono conformare, e ciò trova giustificazione nel raccordo tra la forma tecnica dei piani e l’obiettivo della sana e prudente gestione previsto dall’art. 5 TUB²⁷⁷, sussistendo uno stretto nesso tra gli obiettivi portanti del *recovery plan* e quelli più generali della propensione alla stabilità: qui dunque si riscontra il *favor* del legislatore verso forme d’intervento preventivo, “all’uopo utilizzando le iniziative connesse ai piani di risanamento”²⁷⁸.

5.2.2. L’esperienza in Italia

L’adozione della nuova normativa sui piani di risanamento ha trovato applicazione concreta anche in Italia.

Nel Febbraio 2017 la Banca d’Italia, mediante una comunicazione rivolta alle banche italiane non appartenenti ad un gruppo, o facenti parte di un gruppo e alle SIM che prestano determinati servizi e attività di investimento, ha dettato il contenuto dei piani di risanamento, i quali devono includere le misure da adottare per porre interventi in forma tempestiva, fissando il termine per la trasmissione degli stessi alla Banca d’Italia (30 Aprile 2017) e individuando le modalità con

²⁷⁶ Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea.

²⁷⁷ Cfr. V. Troiano, “Recovery plans in the context of the BRRD framework”, in *Open Review of Management, Banking and Finance*, 2015, vol. 2.

²⁷⁸ Cfr. F. Capriglione, “La nuova finanza: operatività, supervisione, tutela giurisdizionale. Il Caso “Italia””, in *Contratto e Impresa*, I 2017.

le quali si possono presentare piani in forma semplificata: questi ultimi devono essere redatti da intermediari individuati sulla base di determinate caratteristiche dettate dall'Autorità di Vigilanza: dimensione, interconnessione, complessità operativa, profilo di rischio, status giuridico, natura dell'attività svolta e struttura azionaria²⁷⁹.

Le disposizioni riguardano quindi le aziende o gruppi bancari classificati come *Less Significant Institutions*, che continuano ad essere direttamente vigilate da Banca d'Italia. Si tratta di un'estensione delle previsioni già in essere per le *Significant Institutions*.

Come già evidenziato, si prevede una forma di piano di risanamento semplificato per banche di minore dimensione e complessità operativa, nonché ipotesi di agevolazioni o di esenzione, come per le Banche di Credito Cooperativo.

Viene anche stabilita la cadenza annuale (biennale per gli enti ammessi alla procedura semplificata) per il riesame del piano, a meno che non intervengano elementi tali da richiederne il suo aggiornamento.

Nella sostanza il piano deve articolarsi su 5 direttrici, in coerenza con le raccomandazioni dell'EBA:

1. un riassunto del documento (*summary*) con indicazione dei principali contenuti;
2. riferimenti alla *governance*, con specifica di una serie di indicatori tecnico-gestionali (*trigger*) e la previsione di un piano di *escalation* in caso di criticità;
3. l'analisi strategica, per certi versi il cuore del piano, con indicazione delle misure da adottare in caso di scenari avversi;
4. le attività di comunicazione (interna ed esterna) per l'eventuale diffusione del piano;
5. le misure preparatorie per la gestione del piano.

Non vi sono quindi dubbi che le modalità di realizzazione del *recovery plan* e le indicazioni fornite dalla Banca d'Italia fanno sì che la redazione di tale documento non possa affatto considerarsi un esercizio formale, eventualmente da realizzarsi affidando l'incarico a consulenti esterni qualificati.

Si tratta, invece, di un momento molto importante, da realizzare organizzando un processo strutturato, all'interno del quale rilevano vari fattori di particolare importanza:

- la piena responsabilizzazione degli organi di vertice;

²⁷⁹ Cfr. D. Varani e C. Recchia, "Obblighi di redazione di piani di risanamento ordinari e semplificati", in Pills n. 2, Marzo 2017.

- la puntuale ricognizione della situazione tecnica e finanziaria (modello di business, indicatori chiave, soglie di attenzione);
- l'interrelazione con altri processi fondamentali in ottica di gestione e monitoraggio del rischio – RAF e ICAAP;
- la coerenza delle assunzioni con la specifica situazione della banca (business prevalente, dimensione, organizzazione);
- l'attenta valutazione delle differenti soluzioni da adottare per fronteggiare situazioni di criticità;
- l'attesa della Vigilanza verso l'applicabilità delle soluzioni prospettate;
- l'obbligo ad un costante monitoraggio dei contenuti.

Ne deriva la grande importanza che riveste la redazione e la gestione del *recovery plan* anche per le banche di dimensioni più contenute. Al momento non risultano ufficializzati commenti delle Autorità di Vigilanza in ordine alle valutazioni formulate in sede di verifica dei piani redatti dalle banche *less significant*.

5.2.3. I Piani di Risoluzione (cenni)

I piani di risoluzione, a differenza di quelli di risanamento che come visto competono ai singoli intermediari, sono predisposti dall'Autorità di risoluzione, in cooperazione con l'Autorità di vigilanza, nel corso dell'ordinaria attività della banca e contengono, sulla base delle informazioni rese dalla banca o dal gruppo, gli strumenti che le stesse applicheranno in caso di dissesto, in modo da preservare i servizi economici essenziali e da minimizzare i rischi di “contagio” al sistema, nonché le misure di finanziamento della risoluzione e, nel caso si tratti di banche *cross border*, i principi²⁸⁰ per la condivisione degli oneri e delle responsabilità tra i diversi paesi in cui l'intermediario opera.

Tali piani hanno sono essenziali per la concretizzazione degli strumenti di *resolution*: viene richiesta, per la salvaguardia della stabilità finanziaria, tempestività per l'applicazione degli strumenti a disposizione, che non sarebbe possibile in assenza di una pianificazione, poiché la complessità dell'organizzazione dell'impresa bancaria e della sua struttura finanziaria rallenterebbero il processo di risoluzione. Non è corretto, però, affermare che, in caso di

²⁸⁰ Tali principi devono essere ispirati a criteri equitativi e bilanciati, e devono tener conto dell'impatto economico e della distribuzione dei poteri tra le autorità dei diversi paesi.

risoluzione, l’Autorità di vigilanza si limiti ad applicare il *resolution plan*, anche se esso rappresenta uno strumento utile durante la fase di crisi della banca.

I piani di risoluzione, inoltre, sono utili per l’individuazione del “minimum requirement for own funds and eligible liabilities” (MREL), requisito introdotto dalla BRRD²⁸¹, che l’Autorità impone di rispettare a ciascuna banca, in relazione alle sue caratteristiche e al piano di risoluzione. Si ritiene che l’introduzione di questa disciplina possa rappresentare in concreto ulteriori costi per la banca, anche se questa tesi non è altro che l’effetto dell’obiettivo prospettato con la nuova disciplina: far ricadere gli effetti della risoluzione sui privati, affinché i costi non gravino sui contribuenti²⁸².

In ultimo, uno dei punti rilevanti del *resolution plan* è l’incidenza che può avere nei confronti della *governance* bancaria: nel caso in cui la risolvibilità dell’intermediario non sia di facile attuazione, l’Autorità preposta può impartire ordini che possono incidere sulla struttura e sull’attività della banca, quali modifica della struttura giuridica del singolo o del gruppo di cui fa parte, o la dismissione di linee di business, o limiti a talune attività in via temporanea o definitiva²⁸³.

Particolare attenzione viene riconosciuta alla valutazione della “risolvibilità” della banca, ossia la capacità di realizzare in modo fattibile e credibile la ristrutturazione o la liquidazione ordinata nell’ambito di una procedura ordinaria di insolvenza, alla luce della struttura e del modello di business degli intermediari, senza provocare danni al sistema o alle funzioni economiche, proteggendo i servizi essenziali.

Tale valutazione ha l’obiettivo di individuare e rimuovere gli ostacoli alla possibilità di applicare strumenti di risoluzione e di definire tutte le azioni da porre per risolvere efficacemente la crisi dell’ente, prescindendo dall’intervento di misure di sostegno finanziario pubblico straordinario o del fondo di risoluzione, o da un’assistenza di liquidità di emergenza da parte della banca centrale, anche di quelle a condizioni non standard (garanzie, durata e tasso).

²⁸¹ Serve ad assicurare il buon funzionamento del *bail-in*, inserendo strumenti che possano assorbire al meglio le passività. “Il coefficiente è calcolato come l’importo di fondi propri e passività ammissibili espresso in percentuale del totale di passività e fondi propri, includendo pertanto al numeratore, oltre al capitale regolamentare (come i tradizionali *ratio* di vigilanza), anche altre passività con particolari caratteristiche.” (<http://www.prometeia.it/atlante/requisito-mrel>).

²⁸² In realtà potremmo affermare che ogni significativa decisione che eleva i caratteri di prudenza costituisca un costo per l’intermediario: ad esempio il rafforzamento dei coefficienti patrimoniali comporta maggiori costi legati al capitale, mentre più stringenti parametri sulla liquidità rendono probabile una meno efficace gestione delle attività e passività finanziarie. E’ ovvio che si tratta di un prezzo che va pagato a fronte della maggiore stabilità del sistema.

²⁸³ Sulle funzioni del piano di risoluzione e sul MREL, cfr. L. Stanghellini, “La gestione delle crisi bancarie ...”, *op. cit.*, pag. 331..

I *resolution plan* devono essere aggiornati annualmente o a seguito di cambiamenti sostanziali nella struttura giuridica e organizzativa, nell'attività o nella condizione finanziaria tali da influire in misura sostanziale sull'efficacia del piano.

E' previsto un processo per la pianificazione del *resolution plan*, suddiviso in alcune fasi:

- analisi strategica dell'impresa, basata su una panoramica che descrive la struttura della banca, concernenti funzioni critiche, linee di business principali, rapporti interni ed esterni e infrastrutture critiche. L'individuazione delle funzioni critiche è importante, poiché tra gli obiettivi del piano di risoluzione vi è appunto il loro mantenimento;
- scelta della strategia di risoluzione preferita, con la possibilità di scegliere precisi strumenti da adottare in fase di risoluzione;
- dopo la scelta della strategia, si valutano i requisiti per garantire la continuità finanziaria durante la risoluzione;
- definizione delle procedure per fornire all'Autorità di risoluzione tutte le informazioni necessarie²⁸⁴;
- valutazione se sussistono ostacoli per la normale liquidazione o risoluzione della banca;
- identificazione del MREL.

Un elemento significativo è la previsione che la banca ha diritto a fornire il suo parere relativo al piano di risoluzione. Dopo l'adozione del piano, la banca ne riceverà una sintesi, rispetto alla quale può esprimere parere sugli elementi chiave del *resolution plan*. Il parere è incluso nel piano di risoluzione, e verrà tenuto in considerazione in sede di aggiornamento.

Al pari dei piani di risanamento, anche per i piani di risoluzione assume rilevanza l'individuazione delle funzioni critiche, strutturate in attività, servizi e operazioni verso terzi (operazioni di deposito, concessione prestiti, e così via) Tali funzioni devono essere individuate durante l'elaborazione del piano di risoluzione, con un'analisi che tiene in considerazione l'impatto su terzi, sui mercati finanziari e l'economia reale, a cui si aggiunge una valutazione sulla

²⁸⁴ Nel 2016 la Banca d'Italia, in quanto Autorità di Risoluzione Nazionale, ha collaborato con il SRB per effettuare, presso gli intermediari nazionali interessati, la raccolta delle informazioni atte alla redazione dei piani di risoluzione e alla determinazione del MREL. Cfr. il comunicato dell'SRB del febbraio 2016, "Data collection for resolution planning and the determination of the Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities (MREL)".

sostituibilità entro un termine ragionevole e in modo accettabile delle funzioni, in modo da non creare problemi sistemici per l'economia reale e i mercati finanziari²⁸⁵.

I piani devono contenere:

- una sintesi degli elementi chiave del piano;
- la descrizione delle funzioni essenziali e delle linee di business, in modo da assicurarne la continuità;
- i tempi necessari per l'esecuzione del piano;
- l'indicazione delle misure necessarie per fronteggiare e rimuovere eventuali impedimenti per l'attuazione del *resolution plan*;
- i processi per determinare valore e commerciabilità delle operazioni essenziali e degli *asset* della banca;
- la descrizione delle varie opzioni per il finanziamento della risoluzione (senza il ricorso a finanziamenti pubblici);
- le opzioni per mantenere l'accesso ai servizi di pagamento e di compensazione
- il requisito minimo di fondi propri e passività assoggettabili a *bail-in*.

Il contenuto del piano di risanamento ha valenza discrezionale da parte delle Autorità che lo redigono, salvo quanto riguarda la decisione sulla sua applicazione, che coinvolge anche la Commissione ed eventualmente il Consiglio europeo, su cui pesa quindi la decisione riguardante quanto la risoluzione debba pesare su azionisti e creditori, o quanto apporto pubblico sia necessario nella fase di risoluzione, tenendo poi conto degli effetti delle misure adottate a tutela della stabilità finanziaria.

Tra gli strumenti che possono essere adottati, su cui si cerca di evitare sempre meno il ricorso al supporto "pubblico", sussistono la costituzione della *bridge bank* e della *bad bank*, già citate e trattate in precedenza, nel paragrafo 3.3²⁸⁶.

L'EBA ha anche pubblicato un documento²⁸⁷ di consultazione sui contenuti dei piani di risoluzione e sulle valutazioni di risolvibilità per banche e gruppi bancari, proponendo

²⁸⁵Sul processo di elaborazione dei *resolution plan*, cfr. Single Resolution Board, "Introduction to resolution planning", Lussemburgo, 2016.

²⁸⁶ Su punto anche M. Macchia, "L'architettura europea dell'unione bancaria tra tecnica e politica".

²⁸⁷ EBA, Consultation Paper: Draft Regulatory Technical standards on the content of resolutions plans and the assessment of resolvability, 9 luglio 2014.

l'armonizzazione delle fasi dei processi di valutazione, con l'applicazione di regole coerenti e proporzionate.

Assume rilevanza il piano di risoluzione relativo ai gruppi *cross border*, i quali devono redigere un piano complessivo nell'ambito dei collegi di risoluzione, assicurando un coordinamento tra le misure adottate dalla capogruppo e quelle delle filiazioni. In particolare, il piano tiene conto della distribuzione delle perdite, che avviene secondo il livello del rischio di ciascuna singola componente.

Per i gruppi bancari ha assunto una certa importanza la capacità di assorbimento delle perdite: il MREL deve essere coerente con la strategia utilizzata per la risoluzione del gruppo, e qui si introducono due approcci, ossia il *single-point-of-entry* (SPEL) e il *multiple-point-of-entry* (MPE), anche se possono sussistere circostanze che determinino l'attuazione di un approccio diverso.

Lo SPEL prevede che i poteri di risoluzione siano applicati a livello di capogruppo, e la capacità di assorbimento delle perdite sia valutata con riferimento all'intero gruppo, perciò la *parent company* assorbe sia le perdite del proprio bilancio, sia quelle delle altre appartenenti al gruppo, che sono chiamate a collaborare alla risoluzione.

L'approccio MPE, invece, prevede un maggior grado di separazione, dato che la capacità di assorbimento delle perdite è disponibile sia a livello di capogruppo, sia a livello delle singole filiazioni.

Anche la valutazione di risolvibilità deve tenere in considerazione il coordinamento, che avviene secondo le valutazioni apportate dalla *home authority*.

CAPITOLO SESTO – LE MISURE DI INTERVENTO PRECOCE

Sommario: 6.1. Inquadramento generale; 6.2. I presidi di natura qualitativa; 6.2.1. Il potere di rimozione; 6.2.2. L'Amministratore temporaneo; 6.3. I presidi di natura quantitativa; 6.3.1. L'Emergency Liquidity Assistance (ELA); 6.3.2. La ricapitalizzazione precauzionale.

Il capitolo affronta l'altra tipologia di azioni, molto rilevanti all'interno del complessivo quadro di azione preventiva sulle situazioni di crisi, che la recente evoluzione normativa (in particolare la BRRD) ha introdotto o rafforzato, con riflessi anche sulla disciplina oggi in essere nel nostro Paese.

6.1. Inquadramento generale

Le misure di intervento precoce, o *early intervention*, sono azioni poste in essere dall'Autorità di vigilanza per risolvere tempestivamente problemi che si presentano nelle situazioni tecniche della banca - in tutta l'azienda o in particolari aree della stessa - con l'obiettivo di facilitare il ripristino delle ordinarie condizioni per lo svolgimento degli affari ed evitare un ulteriore deterioramento.

Con la BRRD si sono andati a rafforzare significativamente i poteri dell'Autorità di vigilanza, anche alla luce dell'esperienza vissuta in relazione a situazioni di problematicità emerse nei singoli paesi europei emersi durante l'ultima crisi finanziaria.

Quando si avviano le misure previste negli *early intervention*?

Per l'individuazione dei presupposti oggettivi sussistono due ipotesi alternative:

- a) il superamento di determinate soglie quantitative, secondo alcuni indicatori predefiniti (*hard triggers*), che tengono in considerazione alcune caratteristiche tecniche di particolare rilevanza delle banche, quali il capitale, il *leverage*, la liquidità. Si è, inoltre, avanzata la proposta di legare gli interventi alle soglie quantitative, nel dettaglio vincolando l'Autorità di vigilanza a porre in essere misure predefinite collegate alla specifica situazione della banca, senza alcuna discrezionalità;
- b) la valutazione dell'Autorità di vigilanza, che dunque gode di maggiore discrezionalità rispetto alla prima ipotesi (*soft triggers*). Tale intervento è subordinato al mancato rispetto, attuale o

successivo, dei requisiti prudenziali, potere già riconosciuto alle Autorità di vigilanza nel quadro normativo di Basilea 2. L'art. 136 della CRD IV riconosce all'Autorità di vigilanza il potere di intervenire per rimuovere irregolarità e ripristinare i requisiti di capitale (come la detenzione di capitale addizionale), porre miglioramenti nella *governance* e nel sistema di controllo interno, limitare l'esposizione ai rischi o vietare talune operazioni. La direttiva estende le ipotesi ai casi in cui la banca non sia in grado di rispettare i requisiti prudenziali, permettendo quindi all'Autorità di anticipare l'intervento ad una fase iniziale della crisi, quindi con maggiore flessibilità.

Il compromesso tra le due ipotesi ha visto la combinazione di indicatori quantitativi predefiniti che, se superati, danno all'Autorità di vigilanza il potere di intervenire con misure correttive; tale intervento, però, non è obbligatorio, lasciando dunque discrezionalità all'Autorità di vigilanza sia sulle tempistiche sia sulle misure correttive, che non sono predefinite, ma lasciate all'autonoma valutazione delle autorità.

L'opzione scelta è quella basata sui *soft trigger*, ossia sulla valutazione dell'Autorità di vigilanza per la ricorrenza dei presupposti per l'intervento precoce e per l'attivazione delle misure. La scelta può essere ritenuta corretta considerato che le valutazioni, anche se discrezionali, tengono realisticamente conto di indicatori di natura quantitativa per poter essere compiutamente rappresentate.

L'art. 27 della BRRD in tema di intervento precoce, fa riferimento alle condizioni da cui può scaturire l'avvio di specifiche azioni, identificate dal rapido deterioramento della situazione finanziaria o di liquidità, dal rapido aumento del *leverage ratio*, dei crediti in sofferenza e della concentrazione delle esposizioni, valutate secondo una serie di indicatori "che possono includere il requisito di fondi propri dell'ente più 1,5 punti percentuali"²⁸⁸.

6.2. I presidi di natura qualitativa

Il legislatore comunitario ha accantonato l'idea di una lista chiusa sugli strumenti da poter utilizzare nel quadro della disciplina degli *early intervention* applicabile a livello europeo, secondo la logica dell'armonizzazione massima, ma ha accresciuto i poteri dell'Autorità di vigilanza rispetto

²⁸⁸ Sulla definizione dei *trigger* per l'attivazione delle misure di intervento precoce cfr. EBA, "Draft Guidelines on triggers for use of early intervention measures pursuant to Article 27(4) of Directive 2014/59/Eu" – consultation paper (EBA/CP/2014/21), 22 Settembre 2014.

a quelli definiti dall'art. 136 CRD, aggiungendo altre misure che limitano i poteri degli *shareholders* e del *management*.

In particolare sono previsti tra tali poteri:

- la richiesta di sostituzione di uno o più amministratori, poiché ritenuti inadeguati per la carica ricoperta;
- la richiesta di cambiare la strategia di business e la struttura operativa della banca;
- la raccolta di informazioni utili da trasmettere all'Autorità di risoluzione, affinché possa aggiornare il piano di risoluzione e prepararsi per una eventuale fase di risoluzione dell'intermediario;
- l'avvio di contatti, su richiesta dell'Autorità di risoluzione, con potenziali acquirenti della banca, in vista della risoluzione.

6.2.1. Il potere di rimozione

L'esigenza di un potere di rimozione in via preventiva per affrontare le gestioni di crisi era già stata prospettata dall'allora Governatore di Banca d'Italia Mario Draghi che, nelle Considerazioni Finali per gli ultimi due anni del suo mandato²⁸⁹, aveva sollecitato l'introduzione del potere dell'Autorità di vigilanza di rimuovere esponenti aziendali in caso di comportamenti contrari alla sana e prudente gestione nell'attività bancaria.

Come già detto, il legislatore europeo ha sempre avuto particolare attenzione nei confronti dei soggetti aventi direzione e controllo di una banca, anche alla luce del fatto che spesso la causa di una crisi va ricercata nella *mala gestio*. Ciò sembra confermato da accertamenti condotti dall'Autorità di vigilanza nel periodo di poco successivo all'emergere della crisi sistemica (tra il 2009-2011), in cui, tramite verifiche e ispezioni su banche su cui era stata avviata una procedura di gestione di crisi (amministrazione straordinaria/liquidazione coatta amministrativa), risultavano forti carenze nella *governance*, che incidavano poi sull'andamento negativo degli *asset* e sull'esposizione a rischi operativi della banca; si dimostrava che in un dato periodo, su 25 amministrazioni straordinarie applicate verso banche in crisi, una era avviata per gravi perdite, mentre sulle rimanenti 24, la metà riguardavano violazioni o irregolarità nella gestione.

Un altro segnale dell'esigenza di formalizzare in maniera appropriata il potere di *removal* in forma preventiva proviene dall'attività sanzionatoria della Banca d'Italia: in particolare, una

²⁸⁹ Relazioni per gli anni 2009 e 2010.

Relazione dell’Autorità di vigilanza sulle sanzioni irrogate dal 2008 sottolinea il costante riferimento a violazioni riguardanti vigilanza regolamentare, soprattutto per la parte che riguardava i controlli interni e gli assetti gestionali, per cui gli interventi sulle banche erano dovuti più al venir meno della sana e prudente gestione che sul deterioramento di profili tecnici.

Anche a livello europeo si dà sempre più importanza ad una *governance* sana e prudente, elemento importante per la stabilità del sistema, come affermato anche dal Comitato di Basilea²⁹⁰ in un suo documento:

*“Effective corporate governance practices are essential to achieving and maintaining public trust and confidence in the banking system, which are critical to the proper functioning of the banking sector and economy as a whole. Poor corporate governance can contribute to bank failures, which can in turn pose significant public costs and consequences due to their potential impact on any applicable deposit insurance system and the possibility of border macroeconomic implications, such contagion risk and impact on payment systems. This has been illustrated in the financial crisis that began in mid-2007”*²⁹¹.

Sussiste poi nel *Core Principles Group for effective banking supervision* del Comitato di Basilea il principio che dichiara la necessità per le autorità di supervisione di avere una vasta gamma di strumenti per intervenire nei confronti della vigilanza.

Nei lavori di preparazione della nuova disciplina (BRRD) emerge quindi l’esigenza di inserire tra gli *early intervention*, oltre a quelli riguardanti azioni sugli aspetti tecnici (cioè quelli che incidono su patrimonio e attività), anche strumenti rivolti alla *governance* aziendale, e quindi anche il potere di rimuovere singoli esponenti per violazioni che incidono negativamente sull’andamento dell’intermediario²⁹².

In Italia, dove già era presente una prima disciplina antecedente la BRRD e delineata dall’art. 53 TUB, con il d.lgs. 72/2015, che recepiva la direttiva 2013/36/UE (CRD IV), si introduce una disciplina nel TUB (oltre che nel TUF) sul potere di *removal*, articolata sotto due aspetti: da una parte quello dell’art. 53 *bis*, dall’altro quello del 70 *bis*, successivamente sostituito, con il d.lgs.

²⁹⁰ L’esigenza di introdurre una disciplina di rimozione forzata in caso di crisi è stata sottolineata anche da altri organi sovranazionali, quali il Fondo Monetario Internazionale o il *Financial Stability Board*.

²⁹¹ Comitato di Basilea, “Principles for enhancing corporate governance”, ottobre 2010.

²⁹² Su esigenza sovranazionale di inserimento nella disciplina del potere di *removal*, cfr. L. Donato e M. Cossa, “Giocare d’anticipi: crisi bancarie e interventi preventivi dell’autorità di vigilanza”, in Banca, Impresa e Società, anno 2011, n. 3.

181/2015 che recepiva la direttiva BRRD, dall'art. 69 *vicies-decies*, collocato nel Titolo IV, capo I, tra le misure di intervento precoce.

La differenza tra le due previsioni è data sia dai presupposti - più articolati nel secondo caso, dato che l'art. 53 *bis* prevede la possibilità di rimozione di esponenti aziendali²⁹³ soltanto in caso di lesione della sana e prudente gestione, limitandosi dunque alla mera violazione di regole prudenziali - e sia dagli effetti, ove nel caso della disciplina degli interventi precoci si intende colpire non tanto il singolo esponente, quanto determinate funzioni (di gestione o di controllo) della banca.

Inoltre, solo nella previsione dell'art. 69 *vicies-decies*, è contemplata la convocazione dell'assemblea per la nomina dei nuovi membri dell'alta dirigenza e non si fa riferimento al rapporto tra rimozione e decadenza, come avviene invece nell'art. 53 *bis* TUB, il cui rapporto è descritto dalla dottrina come di sussidiarietà: la decadenza, attuata dall'organo di cui l'esponente aziendale fa parte, avviene nel momento in cui sussistono presupposti oggettivi dettati da situazioni altrettanto oggettive dettate dalla legge, mentre la rimozione, predisposta dall'Autorità di vigilanza, è un intervento di carattere discrezionale, che può avvenire anche nei casi in cui sussistono i presupposti della decadenza, ma è necessario agire tempestivamente²⁹⁴.

Tra le misure, in particolare, sono disciplinati dai successivi articoli i casi di rimozione dell'alta dirigenza e dell'organo di amministrazione e la figura dell'amministratore temporaneo.

L'art. 28 BRRD prevede che in caso di “significativo deterioramento della situazione finanziaria” della banca o se la stessa pone violazioni gravi di disposizioni legislative, regolamentari e di statuto, o se sussistono irregolarità amministrative, o se la banca non rispetta i requisiti della CRD e le misure correttive dell'art. 27 della stessa direttiva siano inefficaci, l'Autorità di vigilanza può richiedere la rimozione intera o parziale del *management*, e sostituirlo; si aggiunge che “la nomina della nuova alta dirigenza o dell'organo di amministrazione è eseguita conformemente al diritto nazionale e dell'Unione ed è soggetta all'approvazione o al consenso dell'autorità competente”.

Il potere di *removal* dell'Autorità di vigilanza previsto dall'art. 69 *vicies-semel* TUB ha natura discrezionale: ove l'Autorità ravvisi la presenza dei presupposti dell'art. 69 *octiesdecies*²⁹⁵, questa è chiamata a scegliere se applicare la rimozione collettiva degli organi sociali, l'amministrazione straordinaria o l'estromissione di singoli esponenti aziendali, secondo la

²⁹³ La nozione è rinviata all'art. 26 TUB, intendendo i soggetti che svolgono funzioni di direzione e controllo della banca.

²⁹⁴ Su differenze art. 53 *bis* e 69 *vicies-decies* cfr. F. Ciruolo, “La Banca d'Italia ed il potere di rimozione degli esponenti aziendali tra vigilanza prudenziale e disciplina della crisi”, in Banca, Impresa e Società, 2016, n.1.

²⁹⁵ La lett. b) dell'art. 69 *octiesdecies* riprende quanto affermato dall'art. 28 della BRRD: “quando risultano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie o gravi irregolarità nell'amministrazione ovvero quando il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo”.

disciplina dell'art. 53 *bis*. Tale discrezionalità rappresenta un valore aggiunto, che consente di applicare caso per caso il provvedimento ritenuto più idoneo, in funzione di un equilibrato bilanciamento di interessi, pubblici e privati²⁹⁶.

E' pur vero, però, che la coincidenza tra presupposti per le tre citate soluzioni²⁹⁷ può essere causa di incertezza e confusione sull'applicazione delle misure da adottare, rendendo, in certe situazioni, l'applicazione del potere di *removal* inefficace: sintetizzando, il timore dovuto alla presenza degli stessi presupposti può determinare un sottoutilizzo delle misure o un esercizio del potere poco proporzionato²⁹⁸.

Inoltre, il richiamo dell'art. 69 *vicies-semel* all'approvazione di Banca d'Italia per la nomina dei nuovi membri dell'alta dirigenza pone il problema sull'efficacia del provvedimento di rimozione e sostituzione degli esponenti: si deve ritenere, infatti, che fino a quando la Banca d'Italia non ponga in essere l'autorizzazione sulle nomine, i nuovi esponenti non potranno entrare in carica, mentre quelli "rimossi" potranno continuare le loro funzioni, anche se l'assemblea li ha sostituiti; oppure, si potrebbe ipotizzare l'assunzione della carica e la possibilità di svolgere le proprie funzioni dei nuovi membri, salvo decadenza in caso di mancata approvazione da parte dell'Autorità di vigilanza, anche se questa soluzione interpretativa pone problemi sul piano sistematico e pratico (poiché è facile ipotizzare che, prima della nomina, vi sia un confronto tra società e Banca d'Italia)²⁹⁹.

A pochi mesi dalla sua introduzione, il potere di *removal* viene utilizzato in Italia nei confronti del Credito di Romagna, banca di piccole dimensioni già in amministrazione straordinaria, che viene sottoposta dall'Autorità di vigilanza all'applicazione di misure di vigilanza prudenziale previste dall'art. 53 *bis* e dalla rimozione di esponenti aziendali, secondo la disciplina del 69 *vicies-semel* TUB. Il provvedimento che dispone il *removal* viene tuttavia impugnato presso il TAR del Lazio, che inizialmente lo sospende³⁰⁰ e poi successivamente lo conferma, pronuncia poi confermata favorevolmente anche dal Consiglio di Stato, motivando la decisione nell'interesse di una necessità di equilibrare interessi pubblici e privati.

²⁹⁶ F. Ciralo, "Il *removal* alla prova dei fatti. Note minime intorno al caso Credito di Romagna s.p.a.", in *Rivista di Diritto Bancario*, n. 4, 2017.

²⁹⁷ Per l'amministrazione straordinaria, ai presupposti dell'art. 69 *octiesdecies* lett. b) vanno aggiunti la previsione di gravi perdite per il patrimonio, l'istanza motivata di scioglimento da parte degli organi di amministrazione e l'assemblea straordinaria, il rischio di pregiudizio della sana e prudente gestione (per la rimozione del singolo esponente aziendale). Sull'amministrazione straordinaria cfr. Capitolo 3, paragrafo 3.

²⁹⁸ A. Castiello d'Antonio, "L'amministrazione straordinaria delle banche nel quadro normativo. Profili sintetici", in *AGE*, 2016, n.2

²⁹⁹ Centro Studi AC Group, "Considerazioni sulla nuova disciplina della rimozione degli esponenti aziendali di banche e intermediari", in *Pills*, 2016, n.1.

³⁰⁰ Decreto 8 Agosto 2016, TAR del Lazio.

Tra le questioni connesse al potere di rimozione vi è quello delle azioni rimediabili in sede processuale da parte dei soggetti interessati, in particolare presso quale giudice ricorrere; le possibili soluzioni sono:

- giudice amministrativo (soluzione già adottata nel citato caso Credito di Romagna);
- giudice ordinario;
- ricorso presso la Corte d'Appello di Roma, ai sensi dell'art. 145 TUB.

Mentre l'ultima ipotesi è da escludere a causa della natura del provvedimento di rimozione che, benché possa avere valenza sanzionatoria, si colloca comunque su un piano diverso, facendo sì che non vi siano i presupposti per l'applicazione della disciplina in merito.

Più difficile risolvere il dilemma giudice ordinario/giudice amministrativo: la possibilità di adire al primo sussiste, per una parte della dottrina, quando sussiste un ordine di rimozione da parte dell'autorità, ipotesi in realtà prevista dall'art. 27 BRRD, ma non nell'ordinamento italiano, in quanto il potere è strutturato in via diversa in base alla facoltà concessa al legislatore di introdurre disposizioni ulteriori rispetto a quelle sovranazionali, prevedendo dunque la rimozione diretta sia nell'art. 53 *bis* che nel 69 *vicies-semel*.

Dunque, a parte questa ipotesi, in cui la dottrina vede il soggetto rimosso come un lavoratore subordinato, nelle altre ipotesi, in cui si ravvisa il potere di rimozione come un potere autoritativo e avente carattere discrezionale, interviene il giudice amministrativo³⁰¹.

6.2.2. L'Amministratore temporaneo

L'art. 29 BRRD, invece, disciplina la figura dell'amministrazione temporaneo (*Temporary Administrator*), che viene nominato dall'Autorità di vigilanza qualora la previsione prevista dall'art. 28 non risulti efficace per risolvere la situazione, garantendo inoltre la sussistenza in capo al soggetto nominato di capacità, qualifiche e conoscenze riguardanti le proprie funzioni, e l'assenza di conflitti di interesse.

Figura ispirata a quella del commissario straordinario nell'amministrazione straordinaria e alla gestione provvisoria disciplinata dall'art. 76 TUB, ora abrogato, la funzione principale dell'amministratore temporaneo è quella di gestire in tutto o in parte l'attività della banca o assistere

³⁰¹ Sulla questione dei rimedi giurisdizionali, cfr. F. Ciralo, "Il *removal* alla prova dei fatti. Note minime intorno al caso Credito di Romagna s.p.a.", in *Diritto Bancario*, 4/2017.

il *management*; i suoi poteri vengono specificati nell'atto di nomina dall'Autorità di vigilanza, sono "proporzionati alle circostanze" (art. 29, comma 2), "conformi al diritto societario applicabile" e allo statuto dell'istituzione, come la stessa autorità specifica ruolo e limiti dell'amministratore temporaneo. Tra i poteri in capo all'amministratore straordinario vi è quello di convocare l'assemblea dei soci, fissandone l'ordine del giorno. Inoltre l'autorità può richiedere che taluni atti compiuti dal *temporary administrator* siano sottoposti alla sua preventiva autorizzazione. Inoltre, l'Autorità di vigilanza può specificare i casi in cui l'amministrazione di una banca debba consultare l'amministratore temporaneo prima di adottare una decisione³⁰².

La figura dell'amministratore straordinario non deve essere confusa con quella dello *special manager*³⁰³ disciplinato dall'art. 29 della BRRD, poiché il primo non ha poteri autoritativi, e nemmeno con l'istituto della gestione provvisoria, in cui si prevedeva la figura di commissari aventi i poteri degli amministratori che sostituivano, e non affiancavano, e con un mandato di due mesi, ben inferiore rispetto al *temporary administrator*.

L'amministratore temporaneo, che interviene dopo una valutazione circa la non adeguatezza dell'amministrazione, può sostituirsi o affiancarsi al *management*: nel secondo caso, sussistono problemi di competenza e responsabilità con i membri dell'alta dirigenza, risolti dalla previsione secondo la quale, con l'atto di nomina, vengono specificati ruolo, funzioni, poteri, e casi in cui il *management* debba consultarsi con l'amministratore temporaneo per assumere determinate decisioni o comportamenti.

Il Comma 3 dell'art. 29 specifica alcune funzioni del *temporary administrator*, che sono "l'accertamento della situazione finanziaria dell'ente, la gestione dell'attività di questo in toto o in parte, al fine di preservare o di risanare la sua situazione finanziaria e l'adozione di misure per ripristinare una gestione sana e prudente dell'attività dell'ente". L'amministratore temporaneo è inoltre tenuto, qualora imposto dall'Autorità di vigilanza, alla redazione (secondo tempistiche prestabilite e alla fine del mandato), relazioni riguardanti la situazione finanziaria dell'ente e gli atti compiuti dall'amministratore durante il suo mandato, in periodi fissati dall'autorità competente e a fine mandato.

Il mandato del *temporary administrator* è di massimo un anno, prorogabile in casi eccezionali, ossia quando sussistano ancora le condizioni per continuare l'operato

³⁰² Cfr. European Banking Union, "Interactive Single Rulebook", su sito eba.europa.eu.

³⁰³ Tale soggetto è incaricato dall'autorità preposta per l'attuazione degli strumenti della *resolution*. In realtà nel testo della direttiva la differenza tra le due figure non è delineata al meglio: nel Considerando 23 viene indicato come *special manager* quello che palesemente è un *temporary administrator*, poiché si dichiara che "*The appointment of the special manager should not unduly interfere with the rights of the shareholders or owners*", affermazione in contrasto con l'art. 29 che afferma che lo *special manager* ha "*all the powers of the shareholders, senior management and management body of the institution*".

dell'amministratore; tali condizioni devono essere verificate dall'Autorità competente, al fine di disporre la proroga.

Negli ultimi comma dell'art. 29 si prevede che la procedura di nomina dell'amministratore temporaneo non incide sui diritti degli azionisti e che gli Stati Membri possono limitare la responsabilità dell'amministratore temporaneo medesimo conformemente al proprio diritto societario.

Tali strumenti sono previsti in Italia dagli articoli 53 *bis* TUB, che consente a Banca d'Italia di rimuovere uno o più esponenti aziendali se la loro permanenza lede la sana e prudente gestione, e 70-bis, che consente la rimozione collettiva.

Nel nostro Paese una prima, recentissima applicazione della disciplina si è avuta nel caso di Banca Sviluppo Tuscia S.p.A. – piccola banca operante nella provincia di Viterbo – che, a seguito di una ispezione della Banca d'Italia, si è vista indicare nel verbale di contestazione la necessità di operare una serie di correttivi, con la successiva nomina di un amministratore temporaneo da affiancare all'organo amministrativo³⁰⁴.

In data 22 agosto 2017 la Banca d'Italia ha disposto la nomina di un "Commissario in temporaneo affiancamento" ai sensi dell'art. 75 *bis* TUB, a causa della "sussistenza delle gravi irregolarità nell'amministrazione e il deterioramento significativo della situazione aziendale, di cui all'art. 69-octiesdecies, comma 1, lett. b) del TUB", specificando altresì gli obiettivi del provvedimento³⁰⁵:

- supportare l'individuazione di un soggetto bancario "di adeguato rating" con cui porre un'integrazione aziendale, o la cessione di attività e passività e la liquidazione volontaria della società;
- ripristinare le condizioni di regolarità della società.

Anche in questo caso, la modesta dimensione della banca interessata dal provvedimento – oltre alla sua recente adozione – non consente di trarre specifiche considerazioni sulla reale efficacia della disposizione.

³⁰⁴ Cfr. articoli TusciaWeb del 2 settembre 2017, "Commissario alla Banca Sviluppo Tuscia 'per ripristinare la regolarità gestionale'".

³⁰⁵ Cfr. articolo TusciaWeb del 13 ottobre 2017, "Banca sviluppo Tuscia, gravi irregolarità nell'amministrazione".

6.3. I presidi di natura quantitativa

Tra i numerosi e differenziati strumenti, previsti negli *early intervention*, vi è il riconoscimento all'Autorità di vigilanza di richiedere alla banca di:

- assumere iniziative necessarie per l'aumento del patrimonio;
- destinare profitti per il rafforzamento della base di capitale;
- richiedere il sostegno finanziario infragruppo;
- attuare una o più misure previste nel piano di risanamento;
- esaminare la situazione dell'intermediario e formulare proposte correttive;
- convocare l'assemblea dei soci per deliberare sulle attività richieste dall'autorità previste nell'ordine del giorno;
- presentare un piano di risanamento, che può precedere la ristrutturazione del debito, l'aumento del capitale, restrizioni di rami d'azienda, disinvestendo di attività più rischiose, restrizione alla distribuzione dei dividendi, revisione delle strutture di gestione dei rischi e dei presidi di controllo.

Qualora la crisi colpisca la situazione finanziaria della banca, tra le misure più rilevanti vi è l'aumento di capitale (previsto nei piani di risanamento), operazione spesso necessaria per ripristinare l'equilibrio nella banca dei coefficienti patrimoniali e degli altri indicatori previsti dalle regole prudenziali.

L'art. 77-bis del TUB disciplina l'aumento di capitale in fase di intervento precoce o di amministrazione straordinaria dichiarando che, in deroga a quanto stabilito dagli artt. 2366 e 2369 del codice civile, le assemblee possono essere convocate entro dieci giorni "prima di quello fissato per l'assemblea se è previsto dallo statuto".

Aspetto critico su questa misura riguarda la tempistica: di fatto, un aumento di capitale può non permettere la realizzazione di operazioni in situazione di emergenza in tempi utili, richiedendo la ricerca – non sempre immediata – di soggetti in grado di apportare nuovi mezzi patrimoniali in misura adeguata, oltre che, come in Italia, il rispetto delle norme stabilite sui servizi di investimento.

Per questo si sono ipotizzate più opzioni per individuare modalità e procedure idonee per ridurre i tempi dell'operazione:

- la prima ipotesi prevedeva l'attribuzione *ex ante* di un mandato riconosciuto dall'assemblea dei soci al organo di gestione di assumere la decisione di aumento di capitale in situazione d'emergenza, secondo tempistiche dettate dall'assemblea. L'ipotesi è stata scartata poiché limitava i poteri dell'assemblea;
- la seconda ipotesi, alla fine preferita, prevede che nell'ambito dei *recovery plan*, l'assemblea decide di ridurre i tempi di convocazione per la delibera di aumento di capitale.

Meritano poi di essere trattati come misure quantitative di intervento nei confronti di banche in difficoltà due istituti che prevedono un intervento pubblico: come riportato precedentemente, l'intervento di fondi pubblici per il sostegno dell'intermediario costituisce causa per la risoluzione della banca; tuttavia, vi sono due eccezioni, di seguito trattate:

- l'*Emergency Liquidity Assistance* (ELA) e
- le misure di ricapitalizzazione precauzionale.

6.3.1. L'*Emergency Liquidity Assistance* (ELA)

Nella relativa disciplina prevista dagli artt. 10 e 11 del d.l. n.273/2016, la Banca d'Italia definisce l'ELA come una misura straordinaria di finanziamento concessa a istituzioni finanziarie considerate solvibili, quando queste hanno una crisi temporanea di difficoltà; in questo modo, l'autorità di vigilanza può fornire un credito di ultima istanza temporaneo³⁰⁶.

Nel dettaglio, l'ELA costituisce un'operazione con la quale le banche centrali nazionali dell'Eurosistema possono erogare moneta o qualsiasi assistenza che possa portare ad un aumento di moneta per l'istituto finanziario assistito, potendo quindi affrontare problemi di liquidità.

L'art. 14 dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca Centrale Europea (SEBC) prevede il potere al Consiglio Europeo di limitare le operazioni di ELA qualora interferiscano con gli obiettivi e i compiti dell'Eurosistema; per questo vi è l'onere di informare tempestivamente il Consiglio in caso di applicazione dell'ELA.

Nei due giorni successivi all'applicazione dell'ELA, le banche centrali nazionali devono trasmettere talune informazioni, se non rese note anticipatamente alla BCE riguardanti:

³⁰⁶ Cfr. Banca d'Italia, "Operazioni di emergency liquidity assistane (ELA), su sito Banca d'Italia. <https://www.bancaditalia.it/compiti/polmon-garanzie/ela/index.html>.

- chi ha beneficiato dell'operazione
- data di valuta e data di scadenza dell'operazione
- volume di ELA accordato
- garanzie reali o personali poste per il conferimento di ELA
- il tasso di interesse che la controparte dovrà corrispondere a fronte dell'operazione
- la motivazione per la quale si è concessa l'operazione
- la valutazione dell'autorità di vigilanza prudenziale circa la liquidità e la solvibilità dell'istituto che ha beneficiato dell'operazione
- una valutazione sull'impatto che può avere l'operazione sul sistema.

Tali informazioni devono essere date anticipatamente, il prima possibile, se il volume complessivo dell'operazione supera i 500 milioni di euro, mentre se supera i 2 miliardi, il Consiglio dell'Unione Europea può valutare la sospensione dell'operazione. La banca centrale nazionale può comunque richiedere al Consiglio di fissare un importo per l'operazione, non sollevando questione riguardanti ad essa, e comunicando queste informazioni³⁰⁷:

- le informazioni precedentemente elencate ove disponibili della banca o delle banche qualora l'operazione riguardi più intermediari
- una previsione che copra il periodo fissato per l'operazione.

Si prevede, inoltre, che l'ente beneficiario dell'operazione debba presentare un piano di ristrutturazione in cui esso evidenzia "la redditività e la capacità di raccolta a ungo termine senza ricorso al sostegno pubblico", limitando così quanto fornito dalla banca centrale nazionale (art. 10 del d.l. n. 237/2016). In questo modo il legislatore ha voluto evitare un abuso³⁰⁸ della liquidità concessa con operazioni di ELA, subordinata quindi a facilitare il reperimento sul mercato di liquidità³⁰⁹.

³⁰⁷ Cfr. "BCE: ecco le procedure per l'erogazione di liquidità di emergenza a favore delle banche", su Finanzia.com, Febbraio 2015.

³⁰⁸ R. Lener, "Bank resolution in practise: the banking crisis in Italy", relazione al convegno "Forth Annual Conference on Banking Union", Francoforte, 2017.

³⁰⁹ Cfr. E. Rulli, "Contributo allo studio della disciplina della risoluzione bancaria".

6.3.2. La ricapitalizzazione precauzionale

Le misure di ricapitalizzazione precauzionale (*precautional recapitalisation*) sono previste dalla direttiva BRRD (art. 32) per preservare, in casi eccezionali, la stabilità finanziaria e l'economia di uno stato membro, ponendo un sostegno di carattere straordinario verso una banca "solubile" mediante rafforzamento del suo patrimonio, in via cautelare e temporale, in coerenza con la normativa sugli aiuti di Stato³¹⁰.

La ricapitalizzazione avviene con sottoscrizione dei fondi propri di una banca da parte di uno Stato. Requisito per l'attuazione dell'operazione è la solvibilità della banca, ritenuta tale quando rispetta i requisiti minimi patrimoniale e non presenta carenze nel capitale, verificate con prove di stress. La Banca Centrale Europea è tenuta a verificare il presupposto della solvibilità, previa comunicazione dell'istanza, e a determinare la carenza di capitale dello scenario avverso dopo la prova di stress. Soltanto dopo la conferma della BCE, le autorità nazionali preposte potranno procedere alla ricapitalizzazione precauzionale, non prima però dell'approvazione della Commissione Europea nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato³¹¹.

Anche le misure di ricapitalizzazione precauzionale trovano disciplina nel d.l 273/2016, ove si stabilisce che, nel caso in cui le garanzie rilasciate grazie al sostegno pubblico (cfr. ELA) non riescano a risolvere la situazione di crisi, può richiedere all'autorità di vigilanza (Banca d'Italia o Banca Centrale Europea, a seconda della dimensione) richiesta di ricapitalizzazione, che avviene mediante sottoscrizione da parte del Ministero dell'Economia e Finanze di azioni della banca, al fine di rafforzarne il capitale. La richiesta deve contenere il numero di azioni su cui vi è la richiesta di acquisto o sottoscrizione, la quantificazione del patrimonio netto gli strumenti di capitale e di debito da azzerare, una stima da parte di un soggetto indipendente sul valore delle attività, l'impegno a rispettare la disciplina degli aiuti di Stato e delle passività della banca, e deve essere accompagnata da un piano di ristrutturazione, i cui requisiti sono stati stabiliti dalla Commissione Europea mediante una Comunicazione del 2013. Tale piano deve essere successivamente sottoposto alla Commissione Europea per valutare "la compatibilità dell'intervento pubblico con la disciplina dell'antitrust".

Sia l'autorità di vigilanza (Banca d'Italia o BCE), sia la Commissione dovranno dare il via libera all'operazione.

³¹⁰ Cfr. Banca d'Italia, "L'ammontare della ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena", su sito Banca d'Italia.

³¹¹ Cfr. Banca Centrale Europea, "Cos'è la ricapitalizzazione precauzionale? Come funziona?", su sito banksupervision.europa.eu, Dicembre 2016.

Con l'approvazione, il Ministero dell'Economia e Finanza attua la previsione c.d. *burden sharing*, anch'essa trattata nell'art. 32 BRRD, costituita dall'azzeramento e dalla conversione di azioni e crediti subordinati, secondo una valutazione apportata da soggetti indipendenti, certificata dalla Banca d'Italia. La valutazione serve per l'attuazione della ripartizione di oneri tra i creditori, seguendo un ordine che ricorda quello del *bail-in*, disciplinato dall'art. 22 del d.l. 237/2016, in cui si prevede, prima della ricapitalizzazione, alcune disposizioni da attuare in ordine progressivo:

- conversione degli strumenti di *Tier 1*, individuati dalla direttiva CRR (obbligazioni e/o strumenti ibridi assimilabili ad azioni), in azioni ordinarie;
- se non è sufficiente, conversione degli strumenti di *Tier 2* in azioni ordinarie;
- se non è sufficiente, conversione di altri prestiti subordinati;
- se non basta, azzeramento del valore nominale degli strumenti di debito *Tier 1* e *Tier 2* e altre passività di classe 1.

L'art. 19 del d.l. 237 prevede la possibilità per gli investitori, al ricorrere di alcune circostanze soggettive ed oggettive (clienti *retail*, prezzo delle azioni), di vendere le azioni allo Stato rinunciando all'azione risarcitoria prevista dalla MiFID e dall'art. 21 del TUF³¹².

L'intervento pubblico può avvenire in due modi, con il Ministero dell'Economia e Finanze che può:

- a) sottoscrivere azioni di nuova emissione;
- b) acquistare azioni che risultano dalla conversione precedentemente elencate.

La seconda ipotesi è possibile se:

- le azioni non sono possedute da investitori professionali o controparti qualificate³¹³;
- la transazione non compone una lite riguardante il collocamento o la negoziazione degli strumenti oggetto di conversione o la previene.

In Italia un recente ed importante caso di applicazione della ricapitalizzazione precauzionale è avvenuto nella vicenda Banca Monte dei Paschi di Siena.

³¹² Sul tema cfr. E. Rulli, nota nl.

³¹³ Sulla definizione si rinvia all'art. 6 TUF.

CAPITOLO SETTIMO – LA SOLUZIONE PREVENTIVA DELLE CRISI: LA SPECIFICA ESPERIENZA ITALIANA

SOMMARIO: 7.1. Lo schema volontario del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi; 7.2. Il caso delle banche venete; 7.3. Il caso della Banca Monte dei Paschi di Siena.

L'esperienza anche internazionale mostra che, pur restando nell'alveo del rispetto degli strumenti normativi a disposizione, tenendo conto dei limiti nella definizione degli interventi di soluzione delle crisi, in circostanze specifiche è possibile mettere a disposizione soluzioni all'occorrenza "personalizzate", efficaci per superare le criticità, evitando al contempo conseguenze sistemiche più drammatiche e costi non sostenibili per la collettività.

E' chiaro, infatti, che scongiurare l'ufficializzazione di una crisi bancaria comporta importanti riflessi di natura anche sociale. In Italia, ad esempio, in presenza di flussi di risparmio che per la gran parte provengono dal settore delle famiglie (che spesso utilizzando le rendite generate dal proprio patrimonio per integrare le entrate utili a sostenere il loro tenore di vita³¹⁴), un'ipotesi di applicazione del *bail in* anche ad una banca di dimensioni medie – se non medio piccole – potrebbe generare conseguenze devastanti sul clima di fiducia³¹⁵. Di questo sono peraltro ampiamente consapevoli le stesse autorità sovranazionali, in particolare la Commissione Europea (attraverso la DG Comp, la direzione deputata alla concorrenza) e la BCE attraverso la sua struttura di vigilanza.

Proprio per questo, la vicenda Banca Popolare di Vicenza-Veneto Banca è stata risolta evitando tale scenario (peraltro tecnicamente più che concreto ricorrendo tutti i presupposti per la sua applicazione), pur imputando al contribuente una parte importante del costo del salvataggio.

Già a fine 2015, peraltro, si era realizzata la risoluzione – più volte ricordata nella tesi – delle 4 banche locali, all'interno della BRRD ma accelerando la fase di chiusura per perfezionarla prima dell'1 gennaio 2016, data di entrata in vigore del *bail in* nel nostro Paese. Nonostante lo sforzo condotto per evitare conseguenze peggiori per i risparmiatori, la necessità di dover comunque applicare il *burden sharing* – colpendo, oltre alle azioni, anche le obbligazioni

³¹⁴ Tipica la situazione di soggetti anziani che hanno necessità di integrare la propria pensione.

³¹⁵ In Europa il primo caso di applicazione del *bail in* dopo l'entrata in vigore della BRRD è considerato essere quello di Heta Resolution Bank, che aveva rilevato le attività "cattive" (*bad bank*) di Hypo Group Alpe Adria. Il 10 aprile 2016 l'autorità di risoluzione nazionale austriaca (Austria's Financial Market Authority) ha presentato il piano di risoluzione. Cfr. anche World Bank Group, "Bank resolution and bail in in EU: selected case studies pre and post BRRD", 2016.

subordinate, prevalentemente in possesso di clientela non professionale – ha destato molto scalpore e generato grandi polemiche, anche di natura politica.

In questo capitolo della tesi si esaminano quindi tre differenti soluzioni di recente applicate, in modo specifico, in Italia, per fronteggiare situazioni di crisi conclamata, una delle quali relativa ad una delle maggiori realtà creditizie del nostro Paese.

7.1. Lo schema volontario del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi

Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (anche “FITD”) viene costituito nel 1987 con lo scopo di realizzare anche in Italia un sistema di garanzia dei depositi bancari. In effetti la nascita del Fondo è dettata anche dalla necessità di risolvere, limitando il pregiudizio per i depositanti, la crisi della Cassa di Risparmio di Prato, una vecchia banca toscana entrata in una crisi irreversibile a causa, in particolare, di una elevatissima concentrazione di crediti erogati al settore della concerie e dei tessuti (allora predominante nell’area di Prato e oggetto di una gravissima crisi che aveva determinato il fallimento di molte aziende).

L’intervento del neo costituito FITD consente la tutela dei depositanti della Cassa, con la prima operazione di *bail out*, e il salvataggio, nel rispetto degli interessi della clientela, dell’attività della banca, che viene successivamente rilevata dal Monte dei Paschi di Siena³¹⁶.

Inizialmente costituito su base formalmente volontaria, il FITD diviene obbligatorio, per tutte le banche italiane ed extracomunitarie, mentre rimane su base volontaria per le succursali delle banche comunitarie³¹⁷, nel 1996 in attuazione della direttiva europea sulla garanzia dei depositi (direttiva 1994/19/CE poi modificata dalla direttiva 2009/14/CE). Aderiscono al FITD, quindi, tutte le banche italiane, oltre a quelle estere che non aderiscono ad altro sistema di garanzia nel paese di origine: non vi fanno parte, invece, le banche di credito cooperativo, che hanno costituito uno schema del tutto simile (il “Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo”), ma formalmente separato.

La garanzia opera, dal 2011, sino all’importo di 100.000 euro per depositante e per banca³¹⁸ ed agisce nei confronti di depositi e conti correnti, mentre non vengono coperti i titoli di Stato, le

³¹⁶ Che ne cede il controllo, nel 2003, alla Banca Popolare di Vicenza. Si veda anche il Paragrafo 1.4.

³¹⁷ Cfr. anche le informazioni contenute nel sito *internet* del FITD.

³¹⁸ Prima dell’avvento dell’euro il limite era pari a 200 milioni di lire, sino al 2011 era pari al controvalore della conversione in euro, circa 103.000 euro.

obbligazioni, i pronti contro termine e le azioni³¹⁹. I rimborsi vengono effettuati automaticamente, secondo il d.lgs. 49/2011: al momento di apertura della liquidazione della banca, il FITD contatta direttamente i soggetti coperti dalla garanzia ed entro 20 giorni (con eventuale proroga di dieci giorni) dalla data che produce gli effetti effettuerà il rimborso³²⁰.

Dalla sua costituzione ad oggi il FITD ha effettuato, su base obbligatoria, una dozzina di interventi, per un importo complessivo di più di 1,5 miliardi di euro: quelli di maggiore portata hanno riguardato la citata Cassa di Risparmio di Prato nel 1988 (0,4 miliardi) e la Sicilcassa nel 1997 (0,5 miliardi)³²¹. Il relativo costo è quindi andato a gravare sui conti economici delle banche aderenti al FITD.

Gli interventi vengono effettuati su banche in amministrazione straordinaria o, più di frequente, in liquidazione coatta amministrativa.

Nell'ambito della sua attività, a luglio 2014 il FITD partecipa al salvataggio di Banca Tercas – Cassa di Risparmio di Teramo, in amministrazione straordinaria, con un intervento pari a 265 milioni di euro, attraverso il consueto modello dei contributi obbligatori. Banca Tercas era stata commissariata nel maggio 2012 a seguito di gravi irregolarità gestionali³²² e nel corso dell'amministrazione straordinaria emergono perdite di ammontare estremamente elevato, che fra l'altro rendono di fatto impossibile l'intervento di altre banche, le quali dovrebbero sostenere costi di acquisizione tali da rendere del tutto antieconomica qualsiasi iniziativa.

Nello specifico, a metà 2014 la situazione dei conti della banca evidenzia un patrimonio netto negativo per oltre mezzo miliardo di euro.

In presenza di un potenziale acquirente di Banca Tercas (la Banca Popolare di Bari), sotto la guida della Banca d'Italia viene quindi messo a punto un piano di salvataggio che, a fronte di un deficit accertato di 602 milioni netti, prevede:

1. la copertura integrale delle predette perdite di 602 milioni mediante:
 - a) l'utilizzo del capitale e delle riserve fino alla concorrenza di 337 milioni;

³¹⁹ Come già evidenziato in sede di trattazione del *bail in*, Paragrafo 3.2.

³²⁰ Cfr. M. Frisone, "Cos'è e come funziona il Fondo interbancario di tutela dei depositi", in *Il Sole24Ore*, Gennaio 2013.

³²¹ Fonte: sito *internet* del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

³²² E' molto recente la notizia (*Il Fatto Quotidiano* del 12 ottobre 2017) che il Tribunale de L'Aquila ha condannato due ex esponenti dell'allora Banca Tercas al pagamento di circa 370 milioni a valere sull'azione di responsabilità attivata nei loro confronti.

- b) l'intervento del FITD per 265 milioni³²³.
2. la ricapitalizzazione della banca a carico della Banca Popolare di Bari, che ne avrebbe assicurato le condizioni per il ritorno all'operatività *in bonis*, acquisendo il controllo totalitario (le azioni precedentemente emesse, oltre a perdere totalmente il loro valore, erano infatti state annullate, quindi l'aumento di capitale avviene senza diritto di opzione)³²⁴.

L'operazione si perfeziona, previa autorizzazione della Banca d'Italia, con deliberazione dell'assemblea degli azionisti di Banca Tercas del 29 luglio 2014. In tal modo si assicura il salvataggio della maggiore banca dell'Abruzzo a fronte di una prospettiva di liquidazione coatta amministrativa che avrebbe colpito, oltre agli azionisti³²⁵, anche i possessori di obbligazioni subordinate, all'epoca rappresentati quasi esclusivamente da soggetti privati³²⁶, senza dimenticare le ricadute negative sul territorio, soprattutto in relazione all'erogazione di finanziamenti a sostegno delle imprese.

Tuttavia, nel marzo 2015, la Commissione Europea, appellandosi all'art. 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, comunica al Ministro dell'Economia e delle Finanze di avere avviato un'istruttoria per aiuti di Stato con riferimento all'intervento del FITD sopra descritto³²⁷. La Commissione rileva come l'operazione possa configurarsi un aiuto di Stato data³²⁸:

- (i) la natura obbligatoria dei contributi erogati verso il FITD,
- (ii) la natura pubblicistica degli interventi di sostegno del FITD (nonostante il suo *status* di consorzio privato) e
- (iii) il forte peso della Banca d'Italia, ente pubblico, nelle scelte decisionali del FITD.

³²³ Oltre a garanzie per totali 65 milioni a fronte di posizioni creditizie e posizioni fiscali. L'importo dell'intervento del FITD è al lordo dell'effetto fiscale, quindi l'acquirente Banca Popolare di Bari si fa comunque carico della parte di fiscalità, pari a circa 60 milioni.

³²⁴ Cfr. Documentazione assemblea di Banca Tercas del 29 luglio 2014.

³²⁵ Azionista di maggioranza di Banca Tercas all'atto della ricapitalizzazione è la Fondazione Tercas con il 65% e solo una piccola parte del capitale (Fonte bilancio Banca Tercas) era in mano a piccoli investitori. Quindi l'azzeramento del capitale ha colpito, oltre alla Fondazione, principalmente investitori professionali.

³²⁶ Si sarebbe trattato del primo caso di mancato rimborso di obbligazioni subordinate collocate a privati, con gravi rischi reputazionali. Infatti i riflessi anche sociali di un tale evento sono stati resi evidenti quando, a fine 2015, è stato azzerato il valori di numerosi prestiti subordinati riferiti alle 4 banche messe in risoluzione.

³²⁷ Istruttoria "Aiuto di Stato SA 39451 – Sostegno dello Stato a Banca Tercas".

³²⁸ Cfr. Ministero dell'Economia e Finanze, "Aiuti di Stato, risoluzioni bancarie e FITD", su sito MEF, Dicembre 2015. http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0184.html.

L'intervento del FITD non è peraltro accompagnato dall'adozione di provvedimenti a carico degli obbligazionisti subordinati, pure previsti dalla normativa allora vigente (in particolare l'adozione del "burden sharing"³²⁹, applicabile dall'agosto 2013) e provoca quindi una distorsione della concorrenza.

Nonostante i vari interventi anche formali a difesa dell'operato, formulati dalle parti interessate, nel dicembre 2015³³⁰ la Commissione Europea dichiara in via definitiva la sussistenza dell'aiuto di Stato nella vicenda Banca Tercas, disponendo la restituzione, da parte della stessa banca, di quanto versato/garantito dal FITD, oltre interessi e commissioni.

Proprio in vista del probabile pronunciamento negativo della Commissione Europea, nel corso del 2015 si inizia a delineare l'opportunità di mettere a punto un diverso tipo di intervento del FITD, attraverso una struttura non più obbligatoria, ma volontaria, in modo da superare lo scoglio degli aiuti di Stato. La stessa Commissione nel frattempo si esprime positivamente in merito alla propria valutazione delle soluzioni su base volontaristica, stabilendone l'ammissibilità³³¹.

La messa a punto dello schema volontario passa anzitutto per la modifica dello statuto del FITD³³², con l'introduzione del Titolo II (articoli 43 e seguenti) denominato appunto "Schema volontario di intervento".

I contenuti più importanti racchiusi in questa parte di statuto riguardano:

- le modalità di intervento: finanziamento, garanzia, assunzione di partecipazioni;
- la possibilità di intervenire sia in casi di piani di risanamento, sia in situazioni di dissesto, sia ancora nelle liquidazioni;
- la condizione per cui lo schema sia valido se vi partecipano banche che costituiscano almeno il 95% della base dei "depositi protetti" del FITD. In effetti la percentuale di adesione reale è anche superiore al 95%, non prendono parte allo schema volontario solo poche banche, in prevalenza estere, con la sola eccezione italiana significativa del Credito Emiliano;
- la presenza di un fondo di dotazione massimo di 700 milioni, alimentato "a chiamata" dalle banche aderenti. In realtà la dotazione iniziale è di 300 milioni, in quanto in un primo momento

³²⁹ Cfr. Paragrafo 1.4. Non applicato in questa situazione forse anche per non incorrere in problemi reputazionali in presenza di obbligazioni subordinate sottoscritte da clientela *retail*, come peraltro puntualmente avvenuto poco più di un anno dopo, nel caso della risoluzione delle 4 banche, quando l'adozione di tale misura non è più evitabile.

³³⁰ Cfr. il comunicato stampa della Commissione Europea del 23 dicembre 2015.

³³¹ Cfr. il comunicato stampa della Commissione Europea del 23 dicembre 2015.

³³² La modifica dello statuto è stata deliberata dall'assemblea del FITD tenutasi nel novembre 2015.

si pensa che l'unico intervento da realizzare debba essere quello relativo a Banca Tercas, che avrebbe assorbito quasi tutta la dotazione. Il fondo viene successivamente incrementato a fronte di ulteriori, possibili interventi: da ultimo nel settembre 2017 l'assemblea straordinaria approva un ulteriore incremento della dotazione per 95 milioni (quindi da 700 a 795 milioni), allo scopo di sostenere i maggiori oneri sopravvenuti per l'operazione di salvataggio di 3 Casse di Risparmio (cfr *infra*).

Lo schema volontario del FITD avrebbe dovuto, quindi, sostanzialmente esaurirsi dopo la chiusura della vicenda Banca Tercas, all'interno della quale è stato sostanzialmente effettuato un intervento "a fondo perduto".

Tuttavia, il difficile contesto nel quale si muove oggi il sistema bancario ha portato ad un ripensamento del possibile ruolo dello schema volontario del FITD, allargandone le possibilità di intervento, anche in situazioni di banche *in bonis*³³³.

Infatti il secondo intervento dello schema volontario riguarda la Cassa di Risparmio di Cesena (anche "CRC"), un gruppo bancario di dimensioni medio-piccole operante prevalentemente in Emilia-Romagna con circa 100 sportelli. A fine 2015, a seguito di elevatissime perdite su crediti, il bilancio della Cassa chiude con una perdita di 252 milioni ed i *ratios* patrimoniali scendono molto al di sotto dei limiti assegnati (*Tier 1 ratio* 1,63% contro limite assegnato di 8,50%; *Total capital ratio* 3,76% contro 10,50% assegnato³³⁴).

In assenza di altri investitori in grado di apportare il capitale sufficiente ad assicurare la corrente operatività di CRC, infine interviene lo schema volontario del FITD il quale, a luglio 2016, sottoscrive un aumento di capitale di 280 milioni, allo stesso riservato, diventando azionista di ampia maggioranza (95,30%) della banca. Detto intervento quindi supera per ammontare quello iniziale effettuato su Banca Tercas.

L'intervento avviene ai sensi dell'articolo 43, comma 1 lettera c) (assunzione di partecipazioni) dello statuto del FITD e come detto riguarda una banca ancora *in bonis*, pur se con un rilevante tema di continuità aziendale. Il FITD, anche nelle vesti di azionista di maggioranza di CRC, provvede successivamente a nominare esponenti di propria fiducia nel Consiglio di Amministrazione e nella Direzione Generale della banca, assumendone quindi la gestione.

³³³ Nel caso Banca Tercas l'intervento, pari a circa 272 milioni (alla banca è stato nuovamente riconosciuto il contributo originario di 265 milioni oltre interessi maturati, che la Tercas stessa aveva dovuto restituire al FITD – e da questi alle banche consorziate – a seguito della decisione negativa della Commissione) è stato effettuato con la banca riportata *in bonis*, ma in realtà ha semplicemente sostituito l'intervento volontario del luglio 2014, mirato al salvataggio in situazione di amministrazione straordinaria.

³³⁴ Fonte: Bilancio 2015 della Cassa di Risparmio di Cesena.

Obiettivo finale resta quello di procedere alla cessione della banca³³⁵, in modo da recuperare le risorse da utilizzare per eventuali ulteriori interventi.

Nel tempo vengono in particolare a delinearsi i seguenti possibili interventi:

- Banca Carim (Cassa di Risparmio di Rimini), ritornata alla gestione ordinaria nel 2013 al termine di un periodo di amministrazione straordinaria ma il cui bilancio è gravato da crediti deteriorati molto elevati che richiedono, allo stato, un aumento di capitale di difficile realizzazione (fabbisogno stimato in circa 100 milioni);
- Cassa di Risparmio di San Miniato, banca toscana controllata dall'omonima Fondazione, anche in questo caso connotata da una forte crescita dei crediti deteriorati e da conseguenti perdite di gestione che hanno ridotto i livelli di patrimonializzazione. Anche in questo caso l'intervento ipotizzato è di 100 milioni.

Successivamente, a livello di sistema, emerge la possibilità di realizzare un'unica operazione di salvataggio ad opera di Credit Agricole Cariparma (banca con sede nella città emiliana, di proprietà del Gruppo francese). Lo schema di intervento richiede un forte contributo del FITD. Infatti l'intervento è così strutturato:

- acquisto delle tre banche da parte di Cariparma, al prezzo di 130 milioni per Caricesena (a fronte di un investimento di 280 milioni del FITD, che quindi dovrà procedere a svalutare la propria attività, ribaltandone gli oneri, proporzionalmente, sulle banche contributrici) e simbolico per Carim e San Miniato;
- sostegno dello schema volontario del FITD, che verserà a Cariparma tutte le risorse disponibili (circa 500 milioni di euro, inclusi i 95 di ulteriore dotazione, di cui alla già citata delibera dell'assemblea straordinaria);
- cessione di un pacchetto di crediti in sofferenza attraverso un'operazione cui parteciperà il Fondo Atlante³³⁶;
- riconoscimento all'acquirente degli stessi benefici previsti nelle ultime operazioni (sofferenze, fiscalità) di salvataggio.

³³⁵ In questo caso, quindi, il valore della partecipazione dello schema volontario figura fra gli attivi, cfr. Relazione e rendiconto 2016 del FITD – schema volontario, disponibile sul sito del FITD.

³³⁶ Del Fondo Atlante si parla più diffusamente nel prosieguo del capitolo, con riferimento alle banche venete.

Anche questa operazione richiede quindi un significativo esborso a carico del sistema bancario che aderisce allo schema volontario del FITD, “piegato” a difesa dell’interesse comune in quanto il mancato salvataggio fa stimare un intervento dello schema volontario addirittura per circa 2 miliardi.

In data 29 settembre 2017, Cariparma³³⁷ sottoscrive con il Presidente del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi il contratto per il trasferimento del 95,3% delle tre casse in crisi, al prezzo previsto di 130 milioni, inoltre con ricapitalizzazione delle stesse (effettuata in via preventiva dallo schema volontario) e l’alleggerimento di circa 3,0 miliardi di NPL, di cui 2,7 con l’intervento del Fondo Atlante e 0,3 con l’intervento di altro operatore specializzato, con l’obiettivo di chiudere la transazione entro la fine del 2017³³⁸, dopo aver ottenuto le previste autorizzazioni dell’Autorità di vigilanza.

Al di là della valenza finanziaria dei termini dell’operazione, che appaiono premiare soprattutto l’acquirente, vanno rimarcati gli aspetti positivi in relazione alle tutele assicurate ai depositanti ed alla clientela più in generale.

Non si è invece concretizzato l’intervento nella Nuova Cassa di Risparmio di Ferrara, costituita con decreto legge 183/2015 nell’ambito della messa in risoluzione delle note “4 banche”. Infatti questo istituto, a differenza degli altri 3 non è stato rilevato da Ubi Banca, ma è stato in seguito acquisito da BPER – Banca Popolare Emilia Romagna, sempre per la simbolica cifra di un euro.

7.2 Il caso delle banche venete

La vicenda che ha interessato Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza si è mossa lungo binari pressoché paralleli, anche nella sua conclusione.

Le due banche, storicamente rivali (le due sedi, Montebelluna e Vicenza, distano all’incirca 50 chilometri), nascono come Popolari e si fanno notare, soprattutto nel nuovo millennio, per una politica di forte espansione dimensionale e territoriale, realizzata in buona parte attraverso numerose acquisizioni.

Veneto Banca, ad esempio, dopo avere raggiunto una certa dimensione grazie alla fusione di alcune popolari (il nome precedente era Banca Popolare di Asolo e Montebelluna), acquista la

³³⁷ Cfr. comunicato stampa presente sul sito della banca emiliana.

³³⁸ Cfr. M. Ferrando, “L’Agricole salva le tre casse in crisi”, su *Il Sole 24 Ore*, Settembre 2017.

Banca Popolare di Intra, la Banca di Intermediazione Mobiliare (BIM), la Cassa di Risparmio di Fabriano, la Banca Apulia. Banca Popolare di Vicenza acquista la Cassa di Risparmio di Prato, Banca Nuova, Banca del Popolo.

In questa fase avviano la presenza all'estero, Veneto Banca acquisendo il controllo di alcune banche con sede in paesi dell'Est Europa a forte presenza di imprenditori veneti, la Vicenza aprendo vari uffici di rappresentanza in paesi di diversi continenti.

La crescita sembra inarrestabile, le dimensioni sono simili anche se prevale leggermente la Vicenza. Entrambe superano la soglia che impone la trasformazione in SpA (legge 33/2015 sulle banche popolari) ed avviano quindi il percorso per cambiare la forma giuridica, abbandonando il modello cooperativo.

Le due banche, inoltre, passano sotto la vigilanza diretta della BCE al momento dell'introduzione del Meccanismo di Vigilanza Unico, superando entrambe la soglia dimensionale dei 30 miliardi di attivo di bilancio.

Proprio in questa fase le criticità delle due banche emergono rapidamente in tutta la loro gravità. La BCE, infatti, nell'esercizio della propria facoltà di intervento³³⁹, fissa a fine 2015 limiti di patrimonializzazione tali da imporre importanti aumenti di capitale, poi fissati in 1,5 miliardi per la Vicenza e in 1 miliardo per la Veneto. Fra l'altro, consulenti delle operazioni di aumento di capitale, garantendone il collocamento, vengono nominati i due maggiori gruppi italiani, ovvero Intesa Sanpaolo (attraverso Banca Imi) per Veneto Banca e Unicredit per Popolare di Vicenza.

In precedenza, le due banche avevano chiuso in forte perdita il bilancio 2014, per la svalutazione di attività presenti in bilancio a valori non più congrui, e ridotto il prezzo ufficiale della propria azione³⁴⁰.

Il bilancio 2015 poi, accentua le perdite anche a seguito degli interventi delle Autorità di vigilanza, soprattutto sulla valutazione dei crediti alla clientela. Inoltre, a seguito degli esiti di una specifica verifica della BCE, emergono rilevanti situazioni di operazioni c.d. "bacciate", ovvero finanziamenti erogati a clientela per acquistare azioni delle due banche, assicurando così il mantenimento di adeguati indici patrimoniali ovvero la circolazione delle azioni sul mercato

³³⁹ A conclusione del processo SREP, cfr. quanto riportato nel capitolo 4 della tesi.

³⁴⁰ Le banche popolari, in quanto cooperative, prevedono nei loro statuti la fissazione di un prezzo annuale ufficiale delle proprie azioni. Il prezzo è approvato dall'assemblea ordinaria dei soci, nella seduta nella quale i soci sono chiamati a deliberare sul bilancio di esercizio: è utilizzato nei casi previsti (emissione nuove azioni in via ordinaria, recesso, esclusione del socio). Il valore dell'azione Popolare Vicenza passa da 68 a 48 euro, quello di Veneto Banca da 39,50 a 30,50 euro.

secondario³⁴¹. La normativa impone in questi casi lo storno del patrimonio per la quota finanziata³⁴², per cui le due banche sono costrette a procedere a consistenti riduzioni dei fondi propri peggiorando drasticamente i relativi indici di solidità³⁴³.

Il processo di trasformazione in società per azioni, nel frattempo avviato, prevede anche la quotazione delle azioni delle due banche, una volta concluso l'aumento di capitale³⁴⁴.

Nel febbraio 2016, dovendo procedere alla convocazione dell'assemblea per la trasformazione, le due banche fissano il valore del prezzo di recesso, ai sensi della legge 33/2015, su valori molto bassi (per Popolare di Vicenza 6,30 euro contro i precedenti 48 euro, per Veneto Banca 7,30 euro contro i precedenti 30,5 euro). Peraltro entrambe le banche limitano totalmente la possibilità di esercitare il recesso, utilizzando la facoltà prevista dalla normativa, al fine di non aggravare ulteriormente i già critici livelli di patrimonializzazione.

L'avvio della fase di maggiore criticità, nel 2015, si accompagna a vicende collaterali, quali stravolgimenti nella *governance* (Consiglio di Amministrazione, Direzione Generale, *management*), indagini di varie Procure e della Guardia di Finanza, irrogazione di sanzioni amministrative da parte di BCE, Banca d'Italia e Consob.

Nel marzo 2016 si tengono le assemblee che approvano la trasformazione in SpA, il bilancio, l'aumento di capitale. In relazione a quest'ultima operazione, vengono successivamente fissate la "forchette" per la proposizione del prezzo unitario delle nuove azioni, che vanno da un massimo di 3 euro a un minimo di 0,10 euro per Popolare di Vicenza, da un massimo di 0,50 euro a un minimo di 0,10 euro per Veneto Banca. Da subito emerge chiara l'impossibilità di chiudere con successo l'aumento di capitale, nonostante alcune manifestazioni di interesse che si infrangono di fronte alla complessità della situazione.

Tale scenario, però, porrebbe in difficoltà i due coordinatori degli aumenti di capitale (Banca IMI e Unicredit), che dovrebbero sottoscrivere le azioni non collocate sulla base degli impegni assunti, essendo come visto garanti del buon esito delle operazioni di ricapitalizzazione.

³⁴¹ Le azioni delle due banche non erano quotate, quindi le compravendite potevano avvenire reperendo compratori per le azioni in vendita.

³⁴² Cfr. art. 28 del Regolamento 575/2013.

³⁴³ Tra l'altro questo tipo di operatività, dissimulando la reale consistenza dei fondi propri (che vengono fittiziamente incrementati fornendo al sottoscrittore delle azioni i mezzi finanziari necessari), può portare all'emersione della fattispecie del reato di "ostacolo alla vigilanza" (art. 2638 cod. civ.), come infatti avvenuto nelle situazioni in discussione.

³⁴⁴ Cfr. L. Gemelli, "Veneto Banca cambia, preoccupati gli azionisti", su La Stampa, Dicembre 2015.

A questo punto entra in gioco il Fondo Atlante, costituito da poche settimane, sotto la “regia” del Governo, allo scopo di intervenire, su base privatistica, nelle situazioni di crisi delle banche ovvero per stabilizzare il mercato della cessione dei crediti in sofferenza³⁴⁵.

Atlante si configura come un fondo di investimento alternativo, gestito da una SGR (Quaestio), con un orizzonte temporale per la valorizzazione dei propri investimenti di 5 anni. Raccoglie una dotazione superiore a 4 miliardi, dei quali quasi due assicurati da Intesa Sanpaolo e Unicredit. Altri contributori importanti sono Poste italiane, Cassa Depositi e Prestiti, Banco Popolare. Il 70% delle risorse dovrebbe essere impiegato per investimenti azionari in banche, il 30% per operazioni sul mercato dei *Non Performing Loans*³⁴⁶.

Il Fondo Atlante sottoscrive l'intero aumento di capitale delle due banche venete, versando complessivamente circa 2,5 miliardi³⁴⁷, al prezzo minimo di 0,10 euro ad azione³⁴⁸, giungendo così a controllare oltre il 99% del capitale. Entra nella gestione delle nuove controllate e si pone l'obiettivo di fonderle in un'unica società, risanandola e quindi ponendola sul mercato, coerentemente con gli obiettivi dichiaranti nella sua strategia di investimento.

In realtà le cose vanno diversamente, perché la gestione delle due banche continua a registrare perdite elevatissime (nel 2016 perdite per 1,9 miliardi per la Popolare di Vicenza e di 1,5 miliardi per Veneto Banca) e la BCE continua a tenere sotto stretta osservazione la situazione in atto, rilevando nuove deficienze patrimoniali.

La sfiducia della clientela verso le due banche in grossa difficoltà si concretizza nella perdita di ingentissime quote di depositi, togliendo risorse finanziarie per l'attività di finanziamento. Le due banche fanno quindi ricorso allo strumento dell'emissione di obbligazioni garantite dallo Stato (ai sensi del decreto legge 237 del 2016, capo I).

³⁴⁵ In questo caso soprattutto acquistando *tranche*, anche di minore qualità (*mezzanine* e *junior*) delle obbligazioni emesse dall'SPV che ha acquistato i crediti in sofferenza, cfr. il precedente paragrafo 7.1. sulla vicenda, ancora in corso, delle 3 piccole Casse di Risparmio. In tal modo si dovrebbe riuscire ad elevare i prezzi con cui i crediti in sofferenza vengono ceduti dalle banche, tipicamente molto bassi.

³⁴⁶ Cfr. presentazione del Fondo Atlante sul sito di Quaestio Sgr.

³⁴⁷ Cfr. Banca d'Italia, “Che ruolo ha avuto Atlante?” , in “La crisi di Veneto Banca s.p.a. e Banca Popolare di Vicenza: Domande e Risposte”, su sito Banca d'Italia.

³⁴⁸ A questo punto diviene chiaro il fatto che il valore delle azioni rimaste nella disponibilità dei vecchi soci viene quasi ad azzerarsi: infatti il valore di 0,10 euro identificato per sottoscrivere ciascuna nuova azione può essere realisticamente ritenuto espressione del *fair value* dello strumento. Nel 2017, anche per ridurre il rischio di azioni legali, le due banche offrono ai vecchi azionisti la possibilità di una transazione che riconosce loro circa il 15% del valore dagli stessi investito nel tempo, a fronte appunto della rinuncia ad ogni azione presente o futura.

Fermo restando l'obiettivo di pervenire rapidamente alla fusione delle due banche, in marzo le stesse avanzano al MEF richiesta di accesso alla "ricapitalizzazione precauzionale", prevista dallo stesso DL. 237/2016, al capo II.

Tale richiesta non è accolta dalla Commissione Europea, che rileva "la mancanza di risorse private sufficienti a coprire perdite cosiddette probabili nel futuro prossimo"³⁴⁹. Le due banche vengono quindi segnalate come "in dissesto o a rischio dissesto" dalla BCE (art. 19, comma 1, del D.L. 180 d.l. 2015, attuativo della BRRD). Alla stessa conclusione perviene il Comitato di risoluzione unico, che stabilisce che per le due banche non possa essere assicurata una procedura di risoluzione e che il *default* delle stesse non possa essere evitato da interventi alternativi³⁵⁰.

A questo punto, in termini tecnici, vengono a crearsi le condizioni per l'attivazione delle procedure liquidatorie secondo le regole vigenti, quindi con possibile applicazione del *bail-in* e conseguenza difficilmente ipotizzabili a livello sistemico³⁵¹.

Di qui la preoccupazione delle autorità nazionali, in realtà condivisa anche a livello europeo, da cui deriva la definizione di un intervento risolutivo in tempi brevissimi.

Il decreto legge n. 99 del 25 giugno 2017, entrato in vigore lo stesso giorno, prevede "disposizioni urgenti per la messa in liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca", in cui il sono stati previsti strumenti ulteriori rispetto a quelli prescritti nel Testo Unico Bancario³⁵².

In sintesi, le due banche vengono poste in liquidazione coatta amministrativa e, al fine di assicurare la continuità operativa soprattutto nei confronti dei clienti, le attività e passività sono acquisite da Intesa Sanpaolo, che ha presentato la migliore offerta³⁵³ all'interno di una procedura aperta. Restano in carico alla liquidazione, alcune attività quali i crediti deteriorati e le partecipazioni e passività quali il capitale, le passività subordinate e taluni fondi.

³⁴⁹ Cfr. intervento del Governatore Visco all'assemblea ABI del 12 luglio 2017.

³⁵⁰ Cfr. comunicati stampa del 23 giugno 2017 della BCE e del Comitato.

³⁵¹ Si è stimato che l'intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi avrebbe superato l'importo di 20 miliardi.

³⁵² Cfr. A. Pezzuto, "La liquidazione delle banche venete", in *Diritto Bancario*, Luglio 2017.

³⁵³ Come reso noto dal Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco nel suo intervento all'ultima assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana (Roma, 12 luglio 2017), sono pervenute in realtà due offerte di acquisto vincolanti, ma quella di Intesa Sanpaolo è stata ritenuta la sola "idonea ad assicurare la continuità delle funzioni critiche delle due banche in liquidazione".

L'aiuto della Stato, riprendendo testualmente nei virgolettati il comunicato del MEF³⁵⁴, si divide tra esborsi (circa 5 miliardi) e concessione di garanzie (sino a 12 miliardi a seconda dell'evolversi della situazione) ed è così strutturato:

- a) “supporto finanziario a Banca Intesa fino a 3,5 miliardi per evitare che l'acquisizione di crediti peggiori i *ratio* patrimoniali a causa dell'acquisizione dei rapporti commerciali in essere presso le due banche”. Ciò evita all'acquirente di dover sostenere oneri finanziari per aumentare la dotazione del Gruppo Intesa a seguito dell'incremento della dimensione;
- b) “erogazione fino a 1,285 miliardi alle banche in liquidazione per la gestione del personale”. Si tratta di interventi relativi agli esuberi fisiologici, che in realtà riguardano gli organici dell'intero gruppo Intesa e non solo delle ex due banche venete;
- c) “garanzia per un importo massimo fino a 6,351 miliardi, corrispondente alla retrocessione di crediti che non risultino *in bonis* a seguito di una *due diligence* puntuale. 5 miliardi sono i crediti *in bonis*, garantiti, ai quali si potrebbe aggiungere circa 1 miliardo dopo la *due diligence*”. Quindi l'acquirente effettuerà una valutazione dei crediti acquisiti dalle due banche poste in liquidazione e lo Stato interverrà per rifondere in caso di previsioni di mancato recupero;
- d) “garanzia fino a 4 miliardi per crediti attualmente *in bonis* ma ad alto rischio”. Si tratta di ulteriore intervento relativo questa volta a credito non classificati come deteriorati al momento dell'operazione.
- e) “garanzia sui rischi legali delle banche in liquidazione (da accertare, a partire da 1,5 miliardi – non supera i 2 miliardi)”. Le complesse vicende legate alle due banche potrebbero far emergere un consistente contenzioso legale, con costi potenzialmente elevati sui quali vi è l'”ombrello” dello Stato sino alla cifra indicata.

Vengono colpiti sia gli azionisti (a questo punto praticamente il solo Fondo Atlante) sia gli obbligazionisti subordinati, questi ultimi, se non professionali, verranno in parte rimborsati³⁵⁵.

L'operazione è stata ritenuta compatibile dalle autorità europee.

E' stata una buona soluzione?

³⁵⁴ Cfr. http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Liquidazione_delle_banche_venete.pdf.

³⁵⁵ Art. 6 del d.l. n. 99/2017. Si ripete lo schema già utilizzato per gli obbligazionisti subordinati delle 4 banche poste in risoluzione (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art.1, comma 855, nota come legge di stabilità 2016), con l'intervento del Fondo di solidarietà alimentato e gestito dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

Sicuramente è molto onerosa per lo Stato, quindi per il contribuente. Vi è un onere certo (l'esborso per cassa) ed un onere incerto (il grado di attivazione delle garanzie), che potrebbe alla fine assumere dimensioni importanti. Lo Stato potrà recuperare almeno parte di quanto garantito a Intesa Sanpaolo dal realizzo degli attivi rimasti nella procedura di liquidazione, inclusi i crediti in sofferenza³⁵⁶. Si tratta ovviamente di una ipotesi che andrà confermata dall'evoluzione dei fatti ma i cui esiti potranno essere correttamente compresi in tempi futuri³⁵⁷, essendo principalmente legato ai recuperi delle posizioni a sofferenza, che costituiscono la parte preponderante degli attivi rimasti nella liquidazione.

L'applicazione del *bail-in* però avrebbe costi maggiori per il sistema economico e ripercussioni potenzialmente devastanti anche dal punto di vista sociale. La liquidazione, inoltre, imporrebbe una politica di drastico rientro dei finanziamenti, togliendo risorse importantissime alle imprese, soprattutto di una regione dinamica come il Veneto, dove le due banche sono sempre state fortemente presenti³⁵⁸. Questi aspetti vanno tenuti nella dovuta considerazione e il fatto che, molto probabilmente, abbiano avuto un peso determinante nelle scelte finali, va pienamente compreso.

Forse è stato il male minore³⁵⁹, resta il forte dubbio se non si siano verificati i presupposti per intervenire in via preventiva sulla situazione delle due banche, il cui drammatico deterioramento, verificatosi nell'arco di un biennio, trova evidentemente le sue profonde radici in una gestione inadeguata protrattasi per molto più tempo.

Sul piano procedurale si riscontra un percorso puntuale di applicazione della normativa vigente che però non è stato percorso con una visione unitaria all'interno degli organismi preposti.³⁶⁰

³⁵⁶ Nella gerarchia dei rimborsi i crediti vantati dallo Stato sono preceduti soltanto da quelli prededucibili, cfr. anche l'informativa della Banca d'Italia presente sul sito internet, nella sezione "E' vero che".

³⁵⁷ Tra l'altro va segnalata una situazione paradossale emersa di recente (settembre 2017), quando la BCE comunica di avere comminato a Banca Popolare di Vicenza sanzioni per complessivi 11,2 milioni, per violazioni di vario genere. La sanzione tuttavia entrerà nella massa debitoria della liquidazione, quindi realisticamente potrà essere recuperata per una parte minore. Cfr. anche articolo su *Il Sole 24 Ore* del 15 settembre 2017) a firma A. Merli.

³⁵⁸ Diversi autori si sono espressi sulle alternative da applicare. Cfr. A. Barbera e G. Paolucci, "Quelle ultime 24 ore in cui si è rischiato di far saltare l'accordo" su *La Stampa*, Giugno 2017; *Il Post*, "Con le banche venete c'erano alternative?", su sito *Il Post*; F. Giugliano, "Italy's plan to rescue two small banks a mockery of Europe's new regulations", su *Bloomberg*, Giugno 2017.

³⁵⁹ La stessa Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha esaminato il *dossier* con grande velocità, esprimendo parere positivo anche per "la comprovata mancanza di interesse all'acquisizione dei rami di impresa in oggetto da parte di altri operatori di mercato" (provvedimento n. 26658 del 5 luglio 2017).

³⁶⁰ Il 23 agosto 2017 è pervenuta la notizia delle dimissioni di una componente dell'Autorità di risoluzione. Pur non essendo noti i motivi della decisione, sembra che alla sua base vi siano contrasti sorti in seno a tale

7.3. Il caso della Banca Monte dei Paschi di Siena

Subito dopo la chiusura del salvataggio delle due banche venete, trova finalmente soluzione anche il caso della Banca Monte dei Paschi di Siena (MPS), la cui vicenda è per certi versi molto indicativa di come si possa “cancellare” una storia centenaria sulla base di condotte gestionali poco accorte e ritardando la messa a punto di interventi drastici, aumentando l’entità della crisi ed i costi connessi.

Comunemente considerata la banca più antica del mondo, la sua costituzione viene fatta risalire al 1472, come monte di pietà (“monte pio”)³⁶¹, a sostegno delle fasce di cittadini più povere.

Resta attiva per tutti i secoli successivi, verso fine ‘800 inizia a espandersi soprattutto in Toscana, rimanendo tuttavia sempre molto forte il suo legame con la città di origine. Nel 1936 la legge bancaria le conferisce la qualificazione di “istituto di diritto pubblico”³⁶², in realtà la banca non si è mai contraddistinta per una natura privatistica: in tale circostanza la banca incorpora il Monte pio e la Cassa di risparmio, quest’ultima costituita nel 1833.

Nei decenni che seguono il dopoguerra MPS cresce notevolmente, assume la struttura di banca polifunzionale, apre anche alcuni uffici all’estero. Domina il mercato bancario della Toscana, dove controlla anche la Banca Toscana, ma è molto meno presente nelle altre regioni.

Nel 1995, poi, come già avvenuto per le Casse di Risparmio a seguito della Legge Amato del 1990, l’azienda bancaria viene scorporata, creando la Banca Monte dei Paschi di Siena SpA, il cui capitale è inizialmente interamente controllato dalla Fondazione MPS.

Nel 1999 la Fondazione lancia un’offerta pubblica per la vendita di parte della propria partecipazione (il 28%) e tale operazione coincide con l’avvio della quotazione del titolo MPS alla Borsa valori di Milano.

Da lì inizia un piano molto aggressivo di crescita, in particolare con le acquisizioni di Banca Agricola Mantovana (1999), Banca 121 (2001) e soprattutto Banca Antonveneta (2007)³⁶³. Queste operazioni sembrano dettate dalla volontà di uscire dalla dimensione fortemente regionale, per

organismo nel momento in cui è prevalsa la decisione di non attivare il *bail-in* nella vicenda delle due banche venete.

³⁶¹ Cfr. anche i cenni storici riportati sul sito *internet* della banca.

³⁶² Come già richiamato nel Capitolo 2.

³⁶³ L’espansione si realizza anche attraverso la creazione di un gruppo bancario articolato, ove sono presenti società che operano nel risparmio gestito, nel credito al consumo, nel leasing e così via.

diventare un operatore nazionale in grado di competere con i due grandi gruppi che si stavano formando in quegli anni: Intesa e Unicredit. Tuttavia, le stesse avvengono a costi spropositati, che nel caso di Antonveneta, che avviene al prezzo di circa 9 miliardi di euro,³⁶⁴ diventano addirittura un caso nazionale³⁶⁵.

La crisi sistemica, che inizia proprio nel 2007, colpisce duramente il sistema bancario ed anche MPS, che nel 2001 registra un bilancio in perdita per 4,7 miliardi³⁶⁶.

Inizia a questo punto un crollo irreversibile: vengono effettuati vari aumenti di capitale, per un totale di 10 miliardi, letteralmente bruciati in pochissimo tempo, mentre anche il valore del titolo in Borsa arriva quasi ad azzerarsi³⁶⁷. Si definiscono vari piani di ristrutturazione, con riduzione delle filiali, riduzione del personale e cessione di attività, senza risultati concreti stante anche la notevole perdita di reputazione di MPS verso i risparmiatori.

L'efficacia degli interventi, almeno nei primi anni, è limitata dal fatto che la Fondazione intende rimanere primo azionista di MPS e quindi condiziona gli aumenti di capitale (addirittura, non avendo più cassa disponibile, deve farsi finanziare per trovare i fondi per partecipare all'ultimo aumento di capitale)³⁶⁸. Solo nel 2014 la Fondazione si "arrende", non potendo partecipare all'aumento di capitale di 5 miliardi, arriva a detenere meno dell'1% di MPS (la quota si è ulteriormente diluita dopo la ricapitalizzazione ultima ed è ormai prossima allo zero).

Nel frattempo MPS, sempre più indebolita soprattutto nel suo patrimonio, entra anche nel mirino delle Autorità di vigilanza, non superando gli *stress test* della BCE (nel 2016 è l'unica su

³⁶⁴ Su Antonveneta cfr. M.lo Conte, "Mps, perché Siena è arrivata a questo punto", in Il Sole 24 Ore. http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2013-01-28/lacquisizione-novembre-2007-230016.shtml?uuiid=AbxqZ5OH&refresh_ce=1.

³⁶⁵ Nel 2007 Banco Santander aveva acquistato Antonveneta per 6,6 miliardi, prima che l'operazione di perfezionasse la rivendette a MPS per 9 miliardi. Sembra che MPS non abbia neanche effettuato una reale *due diligence* sulla banca che stava rilevando. L'operazione è ovviamente entrata nel mirino della magistratura.

³⁶⁶ In realtà c'è il sospetto che i bilanci di alcuni anni precedenti siano stati "corretti" con operazioni dal dubbio profilo contabile, in particolare in derivati: anche in questo caso sono in corso indagini della magistratura.

³⁶⁷ Nel 2015, peraltro, lo Stato diventa uno dei principali azionisti di MPS a seguito della conversione dei "Monti bond" emessi alcuni anni prima e che la banca non era in grado di rimborsare.

³⁶⁸ Va anche detto che la politica non è del tutto immune dalle vicende di MPS, considerato che la Fondazione e la banca sono state sempre considerate vicine alle principali espressioni regionali e che i proventi versati come dividendi dalla banca al socio di maggioranza hanno consentito nel tempo alla Fondazione di erogare ingenti flussi di fondi alla comunità, generando e gestendo così un tangibile consenso.

cinque istituti a non passarli³⁶⁹) e non riuscendo, peraltro, ad approvare nel 2016 un ulteriore aumento di capitale, di 5 miliardi, necessario per colmare il deficit patrimoniale.

A fine 2016 Consob sospende la negoziazione in Borsa delle azioni MPS.

Chiaramente il *default* di MPS avrebbe conseguenze difficilmente immaginabili, trattandosi della terza banca italiana per dimensione. Inizia quindi un serrato e non facile confronto tra le autorità italiane da una parte (il MEF in particolare) e DG Comp e BCE dall'altra parte, avendo come elemento di principale attenzione la modalità di intervento dello Stato, per evitare la situazione di "aiuto di Stato".

Dopo lunghe e complesse negoziazioni, le modalità dell'intervento su MPS vengono infine approvate dalla Commissione Europea³⁷⁰. Il piano messo a punto si incentra sulla "ricapitalizzazione precauzionale" chiesta a fine 2016 da MPS e prevede quali elementi principali³⁷¹:

- la definizione di un piano di ristrutturazione, con un nuovo modello operativo in grado di migliorare redditività, patrimonio, liquidità;
- la cessione di quasi tutti i crediti a sofferenza (poco meno di 30 miliardi) mediante cartolarizzazione, le cui *tranche mezzanine* e *junior* saranno acquistate anche in questo caso dal Fondo Atlante;
- un aumento di capitale di 8,1 miliardi, di cui 3,9 miliardi assicurati dallo Stato e 4,1 miliardi per conversione in azioni di prestiti subordinati, in applicazione del *burden sharing*;
- un ulteriore intervento dello Stato italiano, fino all'importo massimo di 1,5 miliardi, per acquistare azioni MPS dai soggetti privati oggetto del *burden sharing*, i quali riceveranno in cambio obbligazioni ordinarie della banca. Questa operazione è finalizzata a contenere il rischio di un potenziale e molto consistente contenzioso legale, salvaguardando gli interessi degli investitori più deboli³⁷²;

³⁶⁹ Cfr. G. Bottero, "Gli stress test bocciano il Monte dei Paschi: in caso di *shock* senza capitale per coprire i prestiti", su La Stampa, Luglio 2016.

³⁷⁰ Cfr. Comunicato stampa CE del 4 luglio 2017: "La Commissione europea ha approvato il piano dell'Italia a sostegno della ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena in linea con le norme dell'UE, sulla base di un efficace piano di ristrutturazione. Questo contribuirà a garantire la redditività a lungo termine della banca, limitando nel contempo le distorsioni della concorrenza".

³⁷¹ Cfr. Comunicato stampa di MPS del 5 luglio 2017.

³⁷² Si tratta quindi di una soluzione differente da quella adottata per le due banche venete e, in precedenza, per le 4 banche poste in risoluzione a novembre 2015.

- il soddisfacimento di tutte le condizioni previste dalle recenti indicazioni pervenute dalle Autorità (EBA, BCE, DG Comp. in ordine, fra l'altro, alla riduzione dei costi e al contenimento delle retribuzioni ai manager).

In sostanza, il meccanismo definito ha impedito il possibile istradamento verso la soluzione del *bail in*. Utile in tale senso riportare le affermazioni sull'operazione di Margrethe **Vestager**, Commissaria responsabile DG Comp. *"Abbiamo approvato l'apporto di capitale a favore di MPS da parte dell'Italia, in linea con le norme dell'UE, che aiuterà la banca a soddisfare il fabbisogno di capitale nel caso di un peggioramento inatteso delle condizioni economiche. Per garantire la sua redditività a lungo termine, MPS riorienterà il suo modello di business e ripulirà il suo bilancio da oltre 26 miliardi di euro di crediti deteriorati. Per l'approvazione di questo apporto di capitale è stato necessario il contributo ai costi della ristrutturazione da parte dei detentori di obbligazioni subordinate e degli azionisti, in linea con il requisito di "condivisione degli oneri" previsto dalla normativa sugli aiuti di Stato dell'UE"*³⁷³.

Da segnalare, in chiusura, che in tutto questo periodo MPS ha mantenuto la condizione *in bonis*, continuando, sia pure con tutte le difficoltà del caso, a operare al servizio dei risparmiatori e dei soggetti cui ha erogato credito. E' anche programmata, per ottobre, la riammissione in Borsa dei titoli azionari.

Solo il tempo, peraltro, potrà dire se l'operazione è stata costruita per avere successo. Certamente lo Stato, in caso di rientro in "carreggiata" di MPS, potrà beneficiare di ritorni sull'ingente investimento effettuato, potendo una banca risanata e di quelle dimensione risultare appetibile per investitori professionali, anche se probabilmente stranieri.

³⁷³ Cit. da Comunicato stampa della Commissione Europea, "Aiuti di Stato: la Commissione autorizza la ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena", Luglio 2017.

CONCLUSIONI – L’EFFICACIA E I LIMITI DELLE AZIONI E LA POSSIBILE EVOLUZIONE FUTURA

SOMMARIO: 1. Un “cantiere” ancora aperto; 2. Le misure di prevenzione delle crisi sono efficaci?; 3. Cosa non funziona nell’impianto normativo?; 4. Cosa ci dice l’esperienza italiana – le banche sono diventate l’anello debole dell’economia?

1. Un “cantiere” ancora aperto

Lo sviluppo della tesi ha evidenziato, fra le altre cose, il poderoso sviluppo della normativa bancaria negli ultimi anni.

Fortissima è stata, soprattutto, l’evoluzione scaturita in ambito sovranazionale, che per quanto riguarda l’Italia – assieme agli altri paesi dell’area Euro – si è realizzata in ampia parte a seguito dell’avvio del processo dell’Unione Bancaria Europea, che al momento ha visto realizzarsi due importantissimi passi, con l’entrata in vigore del MVU nel 2013 e del MRU nel 2016.

Il potenziamento degli strumenti normativi ha interessato tutte le componenti della gestione bancaria, se vogliamo a partire dalle “barriere all’ingresso” in relazione all’ottenimento delle autorizzazioni per avviare l’attività³⁷⁴, per concludere con la trattazione degli stadi finali delle situazioni di crisi, dove fondamentale importanza assume la BRRD, ampiamente esaminata nella tesi, profondamente innovatrice nelle componenti relative al risanamento ed alla risoluzione.

Notevolmente rafforzati sono stati anche i presidi normativi per assicurare la corretta gestione e, quindi, prevenire l’insorgere di situazioni di crisi. In tale ambito il livello di sensibilizzazione delle Autorità è notevolmente aumentato a seguito della crisi esplosa nel 2007/2008, che ha avuto effetti devastanti sia per la sua gravità in senso assoluto, sia perché insorta in un contesto ormai di totale globalizzazione, nel quale l’effetto di propagazione è ormai rapidissimo ed impedisce, alla singola nazione, di poter costruire autonomamente efficaci argini di difesa per il proprio sistema bancario interno.

Uno degli aspetti maggiormente peculiari nella recente evoluzione normativa è la chiara volontà di superare i sempre più evidenti limiti rappresentati dall’azione individuale degli Stati, a vantaggio – correttamente considerata la globalizzazione del mercati – di soluzioni di matrice sovranazionale.

³⁷⁴ Su tale aspetto, rileva soprattutto l’atteggiamento molto più prudente seguito dalle Autorità di vigilanza nell’esame dei *dossier* relativi alle richieste di nuove autorizzazioni.

La crisi iniziata nel 2007/2008 ha dimostrato i limiti della regolamentazione all'epoca vigente in relazione a molti, importanti aspetti della gestione bancaria, ad esempio nella definizione di corretti parametri nell'equilibrio dell'attivo e del passivo, nel contenimento della leva finanziaria, nella presenza e valutazione di strumenti finanziari poco trasparenti o di non facile valutazione³⁷⁵, senza dimenticare l'errore rappresentato dal concedere troppo spazio, ad esempio negli Stati Uniti, a modelli che estremizzavano il concetto di *originate to distribute*.

Ovviamente le moltissime situazioni di crisi bancaria hanno evidenziato la diffusa necessità di rafforzare in maniera significativa l'azione di vigilanza.

La globalizzazione ha poi posto sul tappeto altre problematiche che la normativa ha poi inteso affrontare. Tra queste, la necessità di trattare in modo specifico le realtà "too big to fail", per le quali si sono introdotti determinati parametri più specifici e più conservativi in modo tale da cercare di allontanare ancora di più i rischi di entrata in crisi.

Un altro tema cui è stata giustamente riservata specifica attenzione, alla luce del nuovo contesto sempre più internazionale è quello dei gruppi *cross border*, che più degli altri necessitano di norme coordinate ed omogenee.

Notevole è stato, quindi, lo sforzo compiuto dal legislatore per sviluppare una serie di azioni che hanno portato a una sostanziale revisione e integrazione del complesso regolamentare, nella direzione dell'adeguamento.

L'obiettivo, a fronte di situazioni nelle quali la normativa ha "inseguito" il manifestarsi delle criticità, è quello di spostare il fulcro sulla fase della prevenzione.

L'elemento più significativo, come abbiamo visto, è costituito dalla BRRD, in quanto la direttiva 2014/59/UE fissa regole armonizzate per la gestione delle situazioni di risanamento e di risoluzione delle banche, introducendo anche elementi di forte innovazione³⁷⁶.

Bisogna peraltro mettere in evidenza come il lavoro non sia affatto concluso, anzi sotto molti aspetti possiamo affermare che siamo ancora in una sorta di "cantiere" in via di completamento, ammesso che, in un settore in frenetica evoluzione come quello finanziario, potrà mai dirsi di avere raggiunto un punto di arrivo³⁷⁷.

³⁷⁵ Ad esempio strumenti derivati, quote di *hedge funds*, fondi immobiliari e altri attivi definiti di livello III.

³⁷⁶ Quali la riduzione delle azioni e la riduzione e conversione dei crediti, come evidenziato da B. Inzitari, "BRRD, *bail in*, risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite", in *Rivista di Diritto bancario*, maggio 2016.

³⁷⁷ Solo a titolo di esempio, sono al momento in fase di predisposizione/consultazione nuove norme su *governance*, informativa di vigilanza, crediti deteriorati, autorizzazione all'attività bancaria. In tema di risoluzione, l'11 ottobre 2017 l'EBA ha posto in consultazione alcuni nuovi standard sulla fornitura di

Non mancano i segnali di insofferenza per la gravosità del percorso evolutivo in atto. Basti pensare alle perplessità ed alle critiche mosse verso Basilea 4 da banchieri centrali, politici europei ed esponenti delle banche³⁷⁸, al punto che i tempi per il suo possibile varo continuano a slittare³⁷⁹. Il sistema, infatti, non ha ancora assorbito gli adempimenti per allinearsi pienamente a Basilea 3³⁸⁰ e già dovrebbe essere chiamato ad affrontare nuovi e complessi scenari, soprattutto per quanto concerne la valutazione degli attivi ed il probabile, correlato ulteriore fabbisogno di capitale.

Così come non potrà dirsi concluso il processo di Unione Bancaria Europea senza la realizzazione del terzo pilastro, ovvero il sistema comune di garanzia dei depositi (EDIS): come rilevato in precedenza³⁸¹ a novembre 2015 è stata presentata una specifica proposta da parte della Commissione Europea ed è ragionevole pensare a un'introduzione progressiva, anche se si dovrà superare l'atteggiamento abbastanza scettico di alcuni stati del Nord Europa³⁸². Quando questo pilastro sarà a regime, verrà compiuto un altro passo importante nella stabilizzazione del sistema finanziario europeo.

Nel frattempo, tuttavia, occorre che le importanti novità nella regolamentazione vengano pienamente assorbite dai sistemi bancari delle varie nazioni interessate e, in questo senso, i problemi non mancano.

Emblematiche, per descrivere efficacemente il quadro complessivo di riferimento nel quale attualmente ci troviamo, sono le recenti parole del Governatore Ignazio Visco³⁸³ a commento delle

informazioni, “Draft Implementing Standards on the provision of information for the purpose of resolution plans under Article 11(3) of Directive 2014/59/EU”.

³⁷⁸ In Italia, ad esempio, il Presidente dell'Associazione Bancaria, Patuelli, si veda l'intervento su “Il Sole 24 Ore” del 6 gennaio 2017. La posizione riflette quanto già espresso dalla Federazione Bancaria Europea, ad esempio nel comunicato stampa del dicembre 2016 “EBF asks Basel Committee to respect G20 mandate”.

³⁷⁹ Cfr. da ultimo l'articolo su “Il Sole 24 Ore” del 22 agosto 2017 a firma L. Davi, “Basilea 4, si cerca l'intesa entro l'anno: a settembre vertice cruciale”.

³⁸⁰ Come visto nel paragrafo 4.2.1.1., il completo allineamento dei parametri di Basilea 3 è previsto per il 2019.

³⁸¹ Cfr. Capitolo 2, paragrafo 2.

³⁸² La Comunicazione della Commissione Europea dell'11 ottobre 2017, in tema di completamento dell'Unione Bancaria, tra l'altro auspica un'accelerazione verso l'EDIS, anche se al contempo evidenzia una serie di elementi che fanno ritenere invece ancora lunghi i tempi di implementazione. Si ipotizza, ad esempio, il procedere a fasi, la prima delle quali riguarderebbe la liquidità e non le perdite, così come si ritiene necessario un nuovo esercizio di *Asset Quality Review* prima di passare alla fase di applicazione.

³⁸³ Ignazio Visco, relazione all'Assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana, Roma 12 luglio 2017.

operazioni con le quali sono stati risolti i difficili *dossier* Veneto Banca/Popolare di Vicenza e Banca Monte dei Paschi di Siena³⁸⁴:

*Le misure adottate sono il risultato di un processo reso particolarmente complesso – e oltremodo lungo – dall’evoluzione del contesto istituzionale e normativo. La gestione delle crisi bancarie è oggi affidata a una molteplicità di autorità e istituzioni indipendenti; manca un’efficace azione di coordinamento che definisca le priorità e guidi l’utilizzo dei margini di discrezionalità che la normativa riconosce. Lo testimoniano anche le difficoltà emerse nell’individuare una soluzione per la crisi delle banche venete. Occorre inoltre stabilire precise modalità con cui dare conto delle decisioni prese*³⁸⁵.

Effettivamente, troppo spesso le buone idee e le giuste soluzioni, anche normative, sono vanificate dalle differenti visioni esistenti tra stato e stato, da interessi non convergenti che possono portare talvolta a risultati deludenti:

- non appare ancora completamente realizzato un atteggiamento organico, ad esempio nell’ambito della Vigilanza il passaggio sotto l’egida e il coordinamento della BCE non sembra ancora del tutto somatizzato dalle singole entità nazionali.
- esistono, all’interno degli organismi sovranazionali, visioni differenti degli esponenti che ne fanno parte, frutto della differente estrazione geografica e dei conseguenti retaggi.
- permane la sensazione che situazioni simili, in paesi diversi dell’Unione, siano trattate in maniera diversa³⁸⁶ e che quindi si sia ancora lontani dal realizzare quel *level playing field* che pure dovrebbe rappresentare uno dei cardini del processo di armonizzazione normativa in ambito europeo³⁸⁷.

³⁸⁴ Le due operazioni sono descritte nel Capitolo 7 di questa tesi.

³⁸⁵ Concetti che il Governatore della Banca d’Italia ha ripreso in un recente intervento a Todi (alla Giornata in memoria di Franco Todini), sottolineando peraltro l’importanza di dotarsi di un sistema efficace di regole. Cfr. l’articolo pubblicato su *Il Sole 24 Ore* l’1 ottobre 2017.

³⁸⁶ Ad esempio si parla ciclicamente di trattamenti di favore riconosciuti a Deutsche Bank in relazione alla gestione degli *stress test*. Il gruppo tedesco, come già evidenziato nel Capitolo 4 (parlando della leva finanziaria) ha infatti nel proprio bilancio enormi quantità di operazioni in derivati e strumenti finanziari complessi, che richiederebbero molto probabilmente una maggiore dotazione di capitale qualora davvero calcolati in maniera prudenziale in sede di determinazione del loro assorbimento patrimoniale.

³⁸⁷ Un recentissimo ed eclatante caso riguarda il documento di consultazione (*addendum* alle linee guida sul trattamento dei crediti deteriorati) rilasciato dalla BCE il 4 ottobre 2017. Si parla di processi automatici che dovrebbero portare alla completa svalutazione dei crediti a sofferenza (due anni massimo per quelli

- ancora, pur all'interno di un contesto dove ricorre frequentemente il concetto di proporzionalità – a partire dalla distinzione tra banche *significant* e *less significant* – ulteriori differenziazioni ed affinamenti dovranno essere realizzati, per allontanare ulteriormente la percezione che un impianto comune, assimilato al principio che “one size fits all”, possa essere criticato in quanto generatore di distorsioni competitive, da tipologia a tipologia di banc., da stato a stato.

Inoltre, l'evoluzione del contesto globale, spinta spesso dalla vorticosa evoluzione tecnologica, porta alla creazione di meccanismi che si pongono al di fuori del tradizionale contesto bancario. Lo *shadow banking* è un fenomeno molto sviluppato, ad esempio in Cina, con potenziali riflessi su tutto lo scenario internazionale. E' necessario riuscire a ricondurre sotto l'“ombrello” regolamentare anche queste nuove tipologie, per evitare che possano prendere piede prassi nelle quali l'assenza di un preciso quadro normativo può portare a fenomeni paralleli non controllati³⁸⁸.

2. Le misure di prevenzione delle crisi sono efficaci?

Come illustrato diffusamente nel Capitolo 4, in Italia l'impianto normativo può considerarsi senza dubbio potente. Esso, infatti, scaturisce da un ampio e articolato complesso di norme, che si fonda sull'integrazione di molti elementi:

- a. una struttura di matrice sovranazionale, opportunamente completata da interventi specifici di portata nazionale;

chirografari, sette anni per quelli garantiti, indipendentemente dall'effettiva recuperabilità): l'Italia è penalizzata anche per la maggiore durata delle procedure giudiziali di recupero. Non a caso le quotazioni di Borsa delle banche italiane sono scese fortemente nei giorni successivi.

Oltre alle perplessità espresse dalla Banca d'Italia, si rileva la netta contrarietà dei vertici dell'ABI, formalizzata in una lettera al Presidente della Commissione parlamentare sulle banche e disponibile sul sito dell'ABI. La posizione dell'Associazione Bancaria viene poi ribadita in un intervento del Direttore Generale su *Il Sole 24 Ore* dell'8 ottobre.

³⁸⁸Il fenomeno è attentamente seguito dalle Autorità: dal 2010 il *Financial Stability Board* lo monitora con rapporti periodici e molti paesi si stanno muovendo. In Italia esistono già presidi normativi ben strutturati (sia nel TUB che nel TUF) per mitigare i possibili effetti inattesi, sul punto cfr. C. Gola, M. Burroni, F. Columba, A. Ilari, G. Nuzzo, O. Panzarino, “Shadow banking out of the shadows: non-bank intermediation and the Italian regulatory framework”, p. 16, In *Questioni di Economia e Finanza* n. 372 della Banca d'Italia, Febbraio 2017.

- b. una forte presenza di normativa secondaria, a sostanziale rafforzamento di quella primaria³⁸⁹;
- c. la distribuzione delle competenze tra più Autorità, con la previsione di precisi ambiti di collaborazione³⁹⁰;
- d. la previsione di una serie molto importante di strumenti specifici, fra i quali la vigilanza informativa ed ispettiva che consente alle Autorità di disporre di importanti ed ulteriori elementi conoscitivi, valutando la qualità ed adeguatezza di processi specifici che le banche sono chiamate a formalizzare, quali il RAF ed il *recovery plan*.

All'interno di questo articolato le Autorità dispongono di significative discrezionalità, di autorevolezza e competenze, di strumenti informativi avanzati, di significative risorse finanziarie, umane e tecnologiche. Questo vale per il nostro Paese³⁹¹ ma è vero ancora di più in ambito internazionale, quando si fa riferimento ad istituzioni quali la Banca Centrale Europea, l'*European Banking Authority*, il Fondo Monetario Internazionale e così via, senza dimenticare il generale coordinamento che dovrebbe realizzarsi attraverso l'operato del SEVIF³⁹².

Semberebbe quindi che il quadro complessivo sia fin troppo bene definito e che vi siano tutti i presupposti per conseguire l'obiettivo di riuscire a incardinare la gestione delle banche all'interno di uno scenario di piena conformità.

Eppure le cose non stanno esattamente così. Non siamo certamente nella situazione *post Lehman Brothers*, nel corso della quale decine di banche di consistenti dimensioni sono state salvate grazie soprattutto a interventi pubblici di enorme portata³⁹³, ma le situazioni di crisi continuano a manifestarsi e, spesso, fanno emergere elementi anche degni di attenta riflessione:

³⁸⁹ Essenziali, come già visto, risultano le circolari Banca d'Italia, ad esempio, per l'argomento della tesi, la n. 285 del 2013, "Disposizioni di vigilanza per le banche".

³⁹⁰ Ad esempio tra Banca d'Italia e Consob, senza dimenticare che l'Ivass è strettamente collegato alla stessa Banca d'Italia. Dal 2008 è poi operativo il Comitato per la Salvaguardia della Stabilità Finanziaria, inizialmente costituito da MEF, Banca d'Italia, Consob e Isvap. Da più parti, anche a livello politico, si continua però a pensare che la soluzione migliore sia quella di creare un'unica Autorità di vigilanza.

³⁹¹ La Banca d'Italia è rientrata tradizionalmente tra le istituzioni meglio considerate per equilibrio, qualificazione ed indipendenza. Le vicende degli ultimi anni ne hanno però appannato l'immagine e la reputazione, come confermano le differenti visioni che attualmente emergono in relazione alla eventuale riconferma del mandato dell'attuale Governatore. Anche questo elemento, non immaginabile sino a poco tempo fa, testimonia la complessità del quadro di riferimento.

³⁹² Cfr. paragrafo 2.3.3.

³⁹³ Solo per fare qualche nome, Royal Bank of Scotland e Lloyds Bank in Gran Bretagna, Dexia in Belgio/Francia, Fortis Bank in Belgio/Olanda, Hypo Real Estate in Germania.

- nello scorso mese di giugno, in Spagna, il Banco Santander ha salvato dal fallimento – e dall’applicazione del *bail-in* – il Banco Popular³⁹⁴, che tuttavia aveva in precedenza superato i test internazionali cui è stato sottoposto (*asset quality review*, *stress test* e verifiche ispettive)³⁹⁵. Il salvataggio ha avuto un costo molto elevato per i risparmiatori³⁹⁶;
- in Italia, polemiche anche accese si sono sollevate in occasione delle situazioni di crisi dell’ultimo biennio (4 banche messe in risoluzione, banche venete, Monte Paschi). In tutti questi casi infatti almeno parte dell’opinione pubblica ha lamentato la scarsa efficacia dell’attività di vigilanza. Molte di queste banche, quando i conti erano probabilmente già deteriorati, avevano proceduto ad aumenti di capitale e/o emissioni di obbligazioni subordinate per importi anche rilevanti, strumenti in gran parte sottoscritti da piccoli risparmiatori.

Va anche detto che, oggi, responsabilità molto più consistenti gravano sui Regolatori. L’opinione pubblica mostra sempre maggiore attenzione ai temi della solidità delle banche: Superare positivamente uno *stress test* infonde fiducia nell’investitore, anche quello piccolo, interpretando questo risultato come un segnale di una buona situazione gestionale.

L’operato delle Autorità viene allora attentamente scrutinato e le reazioni della collettività all’emergere di situazioni di crisi in ambito bancario sono molto più veementi.

Tornando alle recenti vicende, dopo il fortissimo rafforzamento della “rete di sicurezza” normativa – frutto anche dell’esperienza negativa vissuta dalle crisi bancarie del 2008/2009 – ci si sarebbe aspettati una significativa stabilizzazione del sistema, all’interno della quale, tra l’altro, la stessa crisi aveva potuto favorito una progressiva razionalizzazione.

Le cose non stanno proprio così, se è vero che, oltre alle situazioni di crisi conclamate, esposte in precedenza, vi sia una diffusa percezione delle difficoltà di altri gruppi europei, anche di grande dimensione, soprattutto per la qualità dei loro attivi³⁹⁷, nonostante i molti anni trascorsi dalla fase più acuta della crisi sistemica.

³⁹⁴ Come già visto nel Capitolo 3, l’intervento è stato effettuato applicando per la prima volta le regole previste dalla BRRD.

³⁹⁵ Il gruppo Banco Popular era considerato *significant* e quindi soggetto a supervisione diretta di BCE. Prevedibili le conseguenti polemiche sull’efficacia dell’azione di Vigilanza, ivi inclusi gli organismi sovranazionali.

³⁹⁶ La vicenda, come visto, ha sviluppi legali dagli esiti al momento non ipotizzabili.

³⁹⁷ Oltre alla citata Deutsche Bank vi sono i casi di Commerzbank, sempre in Germania, di Barclays nel Regno Unito, di Credit Suisse.

A fronte del permanere di diffusi dubbi sulla effettiva portata positiva delle regolamentazione prudenziale, va anche detto che i “fondamentali” delle banche tendono ad un progressivo rafforzamento, quanto meno nei principali indicatori di patrimonializzazione, *leverage* e liquidità di Basilea III³⁹⁸, sicuramente grazie alla presenza di una disciplina maggiormente prudenziale.

In merito poi al trattamento delle crisi bancarie, al momento la casistica è ancora troppo scarsa per poter avanzare giudizi significativi. Tra l’altro, come appena visto, le già poche situazioni gestite non hanno avuto valutazioni unanimi (come nei casi già citati del Banco Popolar e della banche venete), a prescindere dalle opinioni più che favorevoli espresse dagli esponenti delle istituzioni europee. L’affermazione molto recente, della Commissione Europea³⁹⁹

“The Single Resolution Mechanism is also up and running and has successfully managed its first bank resolution case, with no cost for tax payers. This shows that the new system is able to manage a bank resolution efficiently and in a very short period of time, while at the same time allowing for different crisis management options, as provided for in the legal framework”

va tenuta nella giusta considerazione, ma in presenza di un’unica esperienza occorrerà probabilmente altro tempo per verificarne l’effettiva portata.

3. Cosa non funziona nell’impianto normativo?

Nella tesi, in particolar modo nel Capitoli da 4 a 6, sono stati descritti i presidi normativi che compongono oggi l’impianto regolamentare e che agiscono su due momenti ben distinti della gestione *in bonis* delle banche:

1. la normale gestione, ovvero quando i parametri gestionali appaiono privi di problematicità. In questi casi, l’efficacia dell’azione del Regolatore si misura nella capacità di consentire il mantenimento della gestione sui binari della correttezza, miglior antidoto al possibile manifestarsi di situazioni di criticità. La normativa, come abbiamo visto, presenta un’ampia

³⁹⁸ Anche gli ultimi dati confermano il trend positivo, come rileva l’EBA nell’ultimo dei periodici monitoraggi. “The EBA CRDIV CRR Basel III monitoring exercise shows further improvement of EU banks capital, leverage and liquidity ratios”, 12 settembre 2017.

³⁹⁹ Cfr. la comunicazione dell’11 ottobre 2017 sul completamento dell’Unione Bancaria, già citata nella nota n. 382.

serie di presidi sui principali parametri gestionali (patrimonio, liquidità, leva finanziaria, concentrazione del credito e così via). Inoltre la tenuta dei parametri di rischio viene ulteriormente presidiata dalle verifiche periodiche cui sono sottoposte le banche, in particolare gli *stress test* che, almeno sulla carta, dovrebbero ampliare i margini per la gestione in chiave prudenziale di molte importanti variabili aziendali.

Resta poi rilevante l'importanza di strumenti di verifica molto tradizionali, quali gli accessi ispettivi, fra l'altro ulteriormente qualificati con il passaggio alla Vigilanza "unica".

Su questi ambiti la normativa è in costante evoluzione ed affinamento, muovendosi, per ampia parte, nel sentiero tracciato dagli Accordi di Basilea.

2. gli interventi sulle situazioni che già evidenziano segnali di tensione, secondo una scala di problematicità che, in assenza di interventi efficaci, porta come fase finale al dissesto (*resolution*). In questi casi il livello di attenzione sale sensibilmente, come è logico. L'impianto di base, nei presidi, resta quello di cui al punto precedente, ma trova maggiore spazio la "personalizzazione" dei possibili interventi⁴⁰⁰. Il recepimento della BRRD ha rappresentato un momento di grande innovazione: elemento fondamentale è la corretta redazione dei piani di risanamento da parte delle banche, da applicare concretamente in presenza di segnali di deterioramento⁴⁰¹, allo scopo di provare a ristabilire, in via autonoma, condizioni di equilibrio sui profili tecnico-operativi superando quindi la fase di difficoltà. L'importanza del *recovery plan* per una banca, pur tenendo conto dei principi di proporzionalità nella sua declinazione, è stata più volte rimarcata e la stessa va correttamente inquadrata e percepita.

L'esperienza ci indica che, in realtà, riuscire a superare le situazioni di "significativo deterioramento" è impresa estremamente complessa.

Il Fondo Atlante ha versato 2,5 miliardi per ricapitalizzare le due ex Popolari venete⁴⁰², come già analizzato, con la convinzione, da azionista quasi unico delle due banche e quindi in grado di assumere pienamente tutte le leve della gestione, di poterle efficacemente risanare con positivi benefici in termini di rendimento del proprio investimento. I 2,5 miliardi sono stati bruciati in un

⁴⁰⁰ Ad esempio la fissazione di parametri specifici sui livelli di patrimonializzazione, ovvero la richiesta della Vigilanza per realizzare specifici interventi, o ancora l'avvio di specifiche verifiche di natura ispettiva.

⁴⁰¹ Si richiama l'art. 69 *quater* comma 1 TUB, "Le banche si dotano di un piano di risanamento individuale che preveda l'adozione di misure volte al riequilibrio della situazione patrimoniale e finanziaria in caso di suo significativo deterioramento."

⁴⁰² Cfr. Capitolo 7, paragrafo 2 della tesi, oltre al breve cenno effettuato in Premessa.

anno. Lo stesso può dirsi per la vicenda relativa a Banca Monte dei Paschi di Siena⁴⁰³, mentre si può citare, in Italia, anche la situazione di Banca Carige, che da anni si trova sul filo del difficile confine tra il risanamento e l'emersione della crisi, dopo aver assorbito ingenti risorse finanziarie che sin qui non hanno consentito di superare le difficoltà⁴⁰⁴.

Da queste ultime considerazioni, assumendo la grande difficoltà di mantenere in vita autonoma banche che superano una certa soglia di deterioramento dei propri indicatori, pur restando *in bonis*, si può quindi affermare che l'elemento fondamentale è probabilmente quello relativo al primo dei due momenti sopra citati, ovvero alla capacità, del complesso normativo, di riuscire effettivamente a minimizzare le situazioni di insorgenza di anomalie gestionali.

Di nuovo, un esame esaustivo dell'articolato normativo porterebbe a concludere che questo risultato può essere raggiunto.

Alcuni parametri, nello specifico, appaiono particolarmente efficaci. I *ratios* patrimoniali rappresentano un indicatore che può costituire effettivamente una linea guida, laddove la loro insufficiente valorizzazione impedisce alla banca di espandersi, se non addirittura le impone un percorso di ridimensionamento dei propri attivi. Le Autorità possono verificare costantemente l'andamento dei *ratios*, attraverso la vigilanza informativa, potendo cogliere con un certo anticipo dinamiche non favorevoli: inoltre possono intervenire in maniera specifica per modificare i livelli-obiettivo di singoli intermediari, per indurli ad atteggiamenti più prudentiali.

Tuttavia, monitorare il corretto andamento dei *ratios* non è sufficiente. Nel caso spagnolo, cui si è fatto riferimento in precedenza, del Banco Popular, gli indicatori patrimoniali risultavano formalmente a posto, ma la crisi è nata da gravi problemi di liquidità. In altri casi sono le perdite di bilancio, magari legate a una cattiva gestione, a provocare effetti che possono essere anche letali, come nel caso delle banche venete, depauperando rapidamente la dotazione patrimoniale.

Il problema, allora, non è nell'adeguatezza dell'impianto normativo, ma nelle modalità della sua applicazione e nell'integrazione delle sue varie componenti. Le esperienze negative degli ultimi anni, infatti, sia pure *ex post* indicano che una più efficace "lettura" dei presidi esistenti avrebbe probabilmente potuto cogliere in maniera più tempestiva e/o più accurata segnali di anomalia sui quali intervenire opportunamente ed anche rapidamente.

⁴⁰³ Cfr. Capitolo 7, paragrafo 2 della tesi. A differenza delle due banche venete, MPS non è stata posta in liquidazione, ma è presto per dire se l'intervento messo a punto sia avvenuto nella giusta direzione e, comunque, l'istituto toscano ha in pochi anni azzerato circa 10 miliardi di capitale immesso dagli azionisti.

⁴⁰⁴ Per rispettare i parametri regolamentari in settembre l'assemblea degli azionisti ha varato un aumento di capitale di 560 milioni, intanto nel primo semestre la banca ha accumulato ulteriori perdite per 150 milioni.

E' anche vero che la normativa e l'operato delle Autorità si muovono all'esterno del contesto gestionale, ciò può significare che chi lavora all'interno della banca può riuscire a dissimulare le situazioni di criticità o a diminuirne la portata⁴⁰⁵.

Su questo le leve preventive a disposizione non sono molte, ma esistono comunque.

Ad esempio, in tema di sanzioni⁴⁰⁶ vi è stato di recente un allineamento alla disciplina sovranazionale (Direttiva UE 36 del 2013, CRD IV), con distribuzione delle competenze tra Banca Centrale Europea e Banca d'Italia nei restanti casi che riguardano i soggetti "significativi", oltre che in linea generale sui "non significativi". La finalità delle sanzioni è sia "consuntiva", ovvero colpire per il mancato rispetto delle norme, sia "preventiva", ovvero dissuadere dal ripetere comportamenti non conformi: un loro inasprimento, nell'ottica del maggior rigore nel punire i casi di più grave anomalia, può portare a risultati concreti, ma al momento mancano riscontri utili a sostenere questa opinione.

Una sistema di controlli effettivi molto più stringente sull'operato degli amministratori, delle direzioni generali e del *management* che ricopre gli incarichi più "sensibili" (quali Credito, Finanza, Gestione dei rischi) è tuttavia e senza dubbio una soluzione possibile ed efficace, anche in questo caso occorre mettere in pratica ciò che l'articolato normativo già prevede ampiamente⁴⁰⁷.

La ferma volontà - condivisa dalle principali istituzioni internazionali e poi trasposta in particolare nella BRRD - di addossare i costi della crisi sul privato (azionisti e altri creditori) anziché sul pubblico (quindi sul contribuente) dovrebbe responsabilizzare maggiormente gli esponenti aziendali ed anche gli altri *stakeholders*, inducendo a comportamenti più virtuosi.

Anche sui poteri di rimozione degli organi o degli esponenti aziendali mancano, al momento, riscontri fattuali significativi, considerata anche il breve arco temporale sin qui trascorso dall'introduzione delle norme. Tuttavia, questo strumento può risultare sulla carta efficace colpendo gli interessi dei singoli soggetti.

⁴⁰⁵ Come ricordato nel paragrafo 7.3., è ancora in corso una indagine giudiziaria a carico di ex esponenti di vertice del Monte dei Paschi, che in anni passati avevano dissimulato perdite di gestione costruendo operazioni finanziarie non correttamente valutate secondo i parametri contabili.

⁴⁰⁶ Il tema è disciplinato dal Titolo VIII del TUB (articolo 130 e seguenti). Le sanzioni possono colpire sia la banca come società, sia la persona fisica (uno o più esponenti aziendali): sono possibili casi in cui vengono contestualmente sanzionate sia l'una che l'altra.

⁴⁰⁷ Si vedano le disposizioni cui si è fatto cenno nel Capitolo 6, si richiama a titolo di esempio l'art. 69 *vicies semel* TUB, poteri di rimozione degli esponenti aziendali in relazione alle misure di intervento precoce.

Importante è anche il contesto evolutivo relativo alle caratteristiche degli amministratori⁴⁰⁸, ove è in corso un processo di armonizzazione a livello europeo, partito nel 2016 coinvolgendo in particolare EBA ed ESMA oltre alla BCE che, nel maggio 2017, ha pubblicato la “Guida alla verifica dei requisiti di onorabilità e professionalità” dove chiarisce “i criteri e la procedura di vigilanza per valutare l’idoneità degli esponenti bancari” ed afferma che⁴⁰⁹:

“Assicurare la qualità dell’alta dirigenza è fondamentale per la stabilità delle banche e dell’intero sistema bancario. Sebbene ciò sia responsabilità primaria degli intermediari stessi, è compito della Vigilanza bancaria della BCE verificare se le banche rispettino le norme finalizzate alla salvaguardia della buona governance, compresi i requisiti di idoneità per gli esponenti aziendali. Considerata la crescente rilevanza di tale tematica è da attendersi un crescente utilizzo, da parte del Regolatore, del potere di sostituire gli organismi di vertice della Banca”⁴¹⁰.

Sui temi del *fit and proper* e della *suitability* degli esponenti aziendali si può quindi sostenere che la consapevolezza è piena e che il Regolatore agirà con particolare rigore.

Il tema dell’operato degli esponenti aziendali è chiaramente cruciale e a loro si chiede oggi una piena consapevolezza sulla portata della normativa prudenziale. Il percorso logico delineato, che come già evidenziato vede la piena responsabilità degli amministratori nella gestione di tematiche di fondamentale rilevanza quali il Risk Appetite Framework, l’ICAAP, i Piani di risoluzione⁴¹¹, deve necessariamente in linee guida trasferite nelle strategie aziendali.

4. Cosa ci dice l’esperienza italiana – le banche sono diventate l’anello debole dell’economia?

Anche per quanto riguardo le problematiche trattate in questa tesi sembra che l’esperienza italiana debba segnalarsi per taluni aspetti che non appaiono coerenti e che, alla fine, pongono il nostro paese comunque in coda con riferimento alla criticità della situazione attuale.

⁴⁰⁸ Un passo importante in tal senso è stato già compiuto nel 2015 con la modifica dell’art. 26 TUB (“Esponenti aziendali”), di cui al d.lgs. 72 del 12 maggio dello stesso anno.

⁴⁰⁹ Cfr. comunicato stampa dl 12 maggio 2017 della BCE.

⁴¹⁰ Lo stesso si ritiene avverrà anche in Italia, anche se al momento le concrete applicazioni sono quasi nulle.

⁴¹¹ Cfr. Paragrafo 5.2.

- a) Il sistema bancario italiano, come accennato anche nella Premessa, può sotto certi aspetti essere considerato tra quelli che hanno retto meglio alla crisi del 2007/2008, se guardiamo a fattori quali la tenuta delle singole banche e la sostanziale assenza di situazioni di crisi di realtà di dimensioni significative, a differenza di quanto avvenuto in tutti i principali paesi europei, oltre che negli Stati Uniti⁴¹². In questa fase l'intervento dello Stato è stato praticamente pari a zero, a fronte di una stima di circa 800 miliardi di interventi pubblici avvenuti nell'area UE⁴¹³.
- b) Con riferimento alle 125 banche "significative", la partecipazione pubblica al capitale in Italia è limitata a un solo istituto (MPS⁴¹⁴) sui 14 vigilati dalla BCE, in Germania si parla di 9 banche su 21, in Francia di 3 su 12, nel totale dell'area Euro di 34 su appunto 125 realtà⁴¹⁵.

Si potrebbe parlare di un comportamento tutto sommato virtuoso, eppure oggi il sistema bancario italiano viene visto con particolare preoccupazione per talune debolezze che lo contraddistinguono rispetto agli altri paesi dell'Unione, ad eccezione di quelli più problematici come Grecia o Portogallo.

Sicuramente pesa la maggiore difficoltà e la lentezza con cui il nostro Paese sta uscendo dalla crisi. Le banche non sono avulse dal contesto macroeconomico, ovviamente, quindi subiscono ancora gli effetti negativi, ad esempio nel tasso di deterioramento dei crediti.

C'è però anche una motivazione prettamente interna al sistema, riconducibile alle criticità gestionali che hanno accompagnato tutte le recenti vicende di crisi di banche italiane. Questo è forse un aspetto che in Italia pesa molto di più soprattutto in questa fase.

Un recente articolo⁴¹⁶ stima in oltre 24 miliardi il costo delle recenti crisi bancarie (4 banche in risoluzione, 2 banche venete, MPS), dei quali 11 a carico dei privati (essenzialmente azionisti ed obbligazionisti subordinati, oltre al Fondo Atlante) e 13 a carico dello Stato, ossia del contribuente.

Non è una cifra modesta, anche se non raggiunge gli importi ben maggiori di altri Stati nelle fasi più acute della crisi. Si tratta però di interventi effettuati di recente, laddove nella massima parte

⁴¹² Cfr. la Premessa di questa tesi.

⁴¹³ Cfr. articolo su "Il Sole 24 Ore" del 16 febbraio 2016. Per la Germania si stimano sostegni per 238 miliardi, mentre la cifra relativa all'Italia, quantificata in 4 miliardi, riguarda alcuni *bond* bancari sottoscritti, peraltro regolarmente rimborsati alla scadenza.

⁴¹⁴ I relativi termini sono indicati nel paragrafo 7.3. della tesi.

⁴¹⁵ Relazione annuale della Banca d'Italia per l'anno 2016. Le banche significative sono attualmente scese a 120.

⁴¹⁶ L. Davi e M. Ferrando, Il Sole 24 Ore del 27 agosto 2017.

dei casi i salvataggi negli altri paesi sono stati realizzati negli anni di esplosione della crisi o in quelli immediatamente successivi.

Fa capire che le banche, per lungo tempo considerate la parte più robusta del sistema economico, hanno perso molto della loro forza e vanno sostenute con interventi specifici, come del resto si è sempre fatto, con modalità diverse, per molte altre tipologie di impresa.

Questo induce ad una serie di riflessioni, di nuovo, sull'efficacia dell'azione dell'impianto normativo e di chi ne deve curare la corretta attuazione, anche se deve rilevarsi che le situazioni di crisi citate in precedenza sono la conseguenza di anomali comportamenti gestionali che hanno preso corpo in periodi in cui non si era ancora consolidato l'attuale assetto della regolamentazione: non è escluso che le crisi si sarebbero manifestate lo stesso, ma è ragionevole ritenere che quanto meno gli effetti sarebbero stati attenuati.

Questo anche perché l'introduzione della BRRD ha consolidato in maniera significativa i presidi, come testimonia il rafforzamento dei contenuti del Testo Unico Bancario, quindi l'attuale impianto normativo è senza dubbio più allineato all'evoluzione del contesto.

L'altro aspetto, pure affrontato nella tesi, in particolare nel Capitolo 7, riguarda gli specifici comportamenti che vengono assunti nella gestione delle situazioni concrete.

In questo senso emerge chiaramente la volontà dei Governi, ancor prima dei Regolatori, di pervenire a un'interpretazione flessibile della normativa.

In Italia la soluzione dello schema volontario del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi⁴¹⁷ presenta aspetti di indubbio interesse nella misura in cui concilia la conformità alla normativa (anche se le basi dell'intervento non fanno riferimento ad alcuna previsione della BRRD) con la ripartizione dei relativi oneri all'interno del sistema bancario. Tuttavia è evidente che tale schema, salvo suoi stravolgimenti, può essere utilizzato in casi limitati e su istituti di dimensione contenuta. Peraltro, dopo la recente chiusura della vicenda relativa alle tre Casse di Risparmio dell'Italia centro-settentrionale⁴¹⁸, la dotazione finanziaria si è esaurita e non è facile ipotizzarne una eventuale ricostituzione per affrontare altre situazioni di difficoltà.

La vicenda delle due banche venete dimostra che gli interessi socio-economici tendono prevalere sulla rigida applicazione della normativa, laddove la posta in gioco è più alta. Alle comprensibili esigenze di una soluzione più "politica" della vicenda, manifestate dal nostro Paese,

⁴¹⁷ Cfr. Paragrafo 7.1.

⁴¹⁸ Se ne è fatto cenno sempre nel Paragrafo 7.1.

si è associata la disponibilità, altrettanto condivisibile, delle Autorità sovranazionali, anche se l'intero processo non è stato del tutto fluido⁴¹⁹.

Lo stesso, a maggior ragione, vale per il Monte dei Paschi, per la rilevanza della sua situazione, anche se in questo caso le varie valutazioni e le conseguenti attività sono state definite in un contesto che ha consentito di ridurre gli impatti sulla banca e sulla clientela, mantenendo lo *status* di azienda *in bonis*, condizione questa che aumenta di molto la possibilità di ritornare alla piena operatività ordinaria. Se, in futuro, quella che molti indicano come la “banca più antica del mondo” riuscirà a superare la sua lunga fase di crisi, magari consentendo allo Stato di riprendersi almeno parte delle somme investite, si avrà una concreta dimostrazione dell'efficacia del nuovo impianto normativo, considerato che l'intervento è stato operato nell'alveo delle previsioni di cui alla BRRD.

Soluzioni diverse per situazioni diverse, in attesa che possano consolidarsi gli effetti – favorevoli – dell'efficacia di un impianto normativo profondamente modificato da troppo poco tempo per potersi esprimere compiutamente sulla sua robustezza ed efficacia.

* * * * *

In conclusione, non può che formularsi una valutazione complessivamente positiva sul quadro normativo che oggi insiste per prevenire le situazioni di crisi delle banche.

Come già detto, lo stesso deve ancora consolidarsi e mancano ancora alcuni tasselli importanti: sicuramente dovrà migliorare il coordinamento tra le varie Autorità ed organismi oggi competenti sulla materia.

Una razionalizzazione delle competenze tra i diversi “attori” della regolamentazione è altrettanto auspicabile. L'urgenza di porre rimedio alle profonde ferite lasciate dalla crisi di circa 10 anni fa ha imposto un percorso forse comprensibilmente affrettato nella definizione e messa a regime delle regole, ma con il tempo sarà possibile affinare una serie di ambiti, prendendo anche spunto dalle aree di miglioramento emerse in sede di applicazione concreta degli interventi.

Probabilmente, dovrà realizzarsi l'auspicio di molti, soprattutto il mondo rappresentativo delle imprese bancarie, che chiede una pausa nel susseguirsi di nuove e complesse normative. Al momento i comportamenti delle varie Autorità sembrano andare ancora in una direzione differente.

E' anche prevedibile che ulteriori vicende negative possano venire fuori in un prossimo futuro. La vera prova del fuoco, per molti versi non auspicabile, può essere rappresentata dalla crisi

⁴¹⁹ Si ricorda quanto riportato nel paragrafo 7.2 in ordine ai contrasti sorti in seno all'Autorità di risoluzione per la soluzione alla vicenda “banche venete”.

di un intermediario rilevante, che consentirebbe di verificare la reale efficacia dei nuovi strumenti introdotti negli ultimi anni, o in caso contrario riaprire il tema molto dibattuto del “too big to fail, too big to save”.

D'altra parte, l'acclarato sovradimensionamento dell'industria bancaria europea, caratterizzata anche per questo da un basso livello di redditività, non semplifica il quadro complessivo⁴²⁰.

In caso di situazioni che possono incidere sulla stabilità sistemica, gli strumenti a disposizione sono comunque molto più ampi e quindi anche le soluzioni applicabili sono di diversa natura.

Gli ambiti dei controlli in chiave preventiva, in allineamento alla normativa, sono in progressivo ampliamento.

Nella tesi⁴²¹ si è rilevato come nella prima parte del 2017 anche le banche italiane *less significant* siano state chiamate a redigere i propri *resolution plan*. E' poi già noto che dal 2018 gli *stress test*, effettuati già ripetutamente sulle banche *significant*, saranno estesi alle banche di dimensione immediatamente inferiore e, progressivamente, a quelle ancora più piccole.

Emergeranno, prevedibilmente, altre situazioni di difficoltà⁴²², cui faranno seguito iniziative atte a superarle, con costi a carico dei vari *stakeholders* e, nei casi più complessi, ancora della collettività.

Esaurita questa ulteriore fase, con un sistema probabilmente riorganizzato in un numero di banche inferiore ma strutturalmente più solide⁴²³, ma ovviamente anche con un contesto macroeconomico migliore di quello attuale, gli effetti del dettato normativo potranno pienamente manifestarsi nella loro positività, intesa come effettiva capacità di garantire una gestione sana, con minori rischi di insorgenza di situazioni di crisi e, comunque, con la capacità di agire efficacemente all'insorgere di situazioni di potenziale problematicità.

⁴²⁰ Sul punto cfr. il *briefing* del Parlamento Europeo del 24 giugno 2017, “Overcapacity in the European Banking Sector”.

⁴²¹ Cfr. Paragrafo 5.2.2.

⁴²² Gli stress test condotti autonomamente dalla Bundesbank non sono stati superati da circa 70 banche di piccole dimensioni, cfr. M. Onado ne “Il Sole 24 Ore” dell'1 settembre 2017.

⁴²³ L'avvio di un processo di razionalizzazione viene sempre evocato in occasione dei grandi cambiamenti normativi e regolamentari. Con riferimento alla storia più recente, bisogna però rilevare che, da quando è stato avviato il primo pilastro dell'Unione Bancaria Europea (il MVU) è stata realizzata soltanto un'operazione aggregazione “in bonis” (esclusi quindi i salvataggi) tra le banche vigilate direttamente da BCE, tra l'altro in Italia (fusione tra il Banco Popolare e la Banca Popolare di Milano).

BIBLIOGRAFIA

J. ALBERTI, “Adottato il meccanismo di risoluzione unico, ‘secondo pilastro’ dell’Unione bancaria: prime considerazioni” in Eurojus, Luglio 2014.

A. ANTONUCCI, “Diritto delle banche”, Giuffrè Editore, 2016.

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA, “Monthly Outlook”. In Sito Associazione Bancaria Italiana. Giugno 2017.

ASSOCIAZIONE ITALIANA FINANCIAL INDUSTRY RISK MANAGER, “Risk Appetite Framework” su sito AIFIRM.

BANCA CENTRALE EUROPEA, “Cos’è la ricapitalizzazione precauzionale? Come funziona?”, su sito banksupervision.europa.eu, Dicembre 2016.

BANCA CENTRALE EUROPEA, “Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member State whose currency is not the euro”. 2014.

BANCA CENTRALE EUROPEA, “ECB determined Banco Popular Español S.A. was failing or likely to fail”, 7 Giugno 2017.

BANCA D’ITALIA, “Che ruolo ha avuto Atlante?”, in “La crisi dei Veneto Banca s.p.a. e Banca Popolare di Vicenza: Domande e Risposte”, su sito Banca d’Italia.

BANCA D’ITALIA, “Cos’è una banca”. Su sito Banca d’Italia.
<https://www.bancaditalia.it/servizi-cittadino/cultura-finanziaria/informazioni-base/banca/index.html>

BANCA D'ITALIA, Dall'istituzione della Banca d'Italia alla legge bancaria del 1936, in sito Banca d'Italia. <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/istituzione/>

BANCA D'ITALIA, “L'ammontare della ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena”, su sito Banca d'Italia.

BANCA D'ITALIA, “Operazioni di emergency liquidity assistance (ELA)”, su sito Banca d'Italia. <https://www.bancaditalia.it/compiti/polmon-garanzie/ela/index.html>

BANCA TERCAS, Documentazione Assemblea 29 Luglio 2014. Teramo

BARBERA e G. PAOLUCCI, “Quelle ultime 24 ore in cui si è rischiato di far saltare l'accordo”, su La Stampa, Giugno 2017.

B. BANDIERA, “Il Meccanismo Unico di Vigilanza”. In Diritto24 del Sole 24 ore, 2015.

B. BANDIERA, “L'Inter autorizzativo per l'esercizio delle attività da parte degli intermediari finanziari”, su Diritto Bancario. Luglio, 2015.

C. BARBAGALLO, “L'Unione Bancaria Europea”, intervento al convegno NIFA, “Verso l'Europa unita. Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide”. Maggio 2014.

F. BELLI, Intervento alla tavola rotonda di Bari, in A. Antonucci, “Dall'attuazione della II Direttiva CEE in materia bancaria al Testo Unico”, Bari, 1993.

M. BERLANDA, “Lo *stress testing* di Primo e Secondo Pilastro”, in “Il secondo pilastro di Basilea e la sfida del capitale economico” a cura di A. Resti, Bancaria Editrice.

G. BOCCUZZI, “L’Unione Bancaria Europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie”, Roma, Bancaria Editrice, 2015.

G. BOCCUZZI, “Towards a new framework for banking crisis management. The international debate and the Italian model”, in “Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale” della Banca d’Italia, n.71. Ottobre 2011.

C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*. Milano, Il Mulino, 2012.

C. BRESCIA MORRA E G. MELE, “Le nuove disposizioni in tema di governo societario delle banche”. In *FinRiskAlert*, 2014.

I. BUFACCHI, “L’Abc dell’Unione Bancaria Europea”. In *Sole 24 Ore*. <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2013-12-18/1-autorita-controllo-unica-ssm-174609.shtml?uuid=ABebssk#navigation>.

L. BUFFONI, “La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso “decisivo””, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

D. BUSCH, “Governance of the European Banking Union’s Single Resolution Mechanism”, in “Ebi Working paper series” n.9, 2017.

A. CANEPA, “Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione dei meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria”. In *Rivista Aic*, I, 2015.

O. CAPOLINO, “*Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità.*” In Convegno conclusivo del progetto PRIN 2010-11. Siena. 2016. <http://www.regolazioneideimercati.it/sites/default/files/Rapporto%20Capolino%202.pdf>

F. CAPPIELLO, “Il meccanismo di adozione delle regole e il ruolo della *European Banking Union Authority*” in “Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale” della Banca d’Italia, a cura di R. D’Ambrosio, n.81. Luglio 2016.

F. CAPRIGLIONE, “La nuova gestione delle crisi bancarie tra complessità normativa e logiche di mercato (*The new regulation of banks’ crisis between complexities and market aims*)”. 2017, in Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia, Roma.

F. CAPRIGLIONE, “La nuova finanza: operatività, supervisione, tutela giurisdizionale. Il Caso “Italia”, in Contratti e Impresa, 2017.

F. CAPRIGLIONE, “Studi di diritto dell’economia. Volume 1. Nuova finanza e sistema italiano”, Milano, Utet giuridica, 2016.

F. CAPRIGLIONE, “European banking union. A challenge for a more united Europe”. In Law and economics yearly review, 2013.

A.M.A. CARRIERO, “La disciplina italiana in tema di gestione delle crisi delle banche e degli intermediari finanziari”.

CASSA DI RISPARMIO DI CESENA s.p.a., “Bilancio 2015”, su sito Cassa di Risparmio di Cesena. <http://www.carispcesena.it/wp-content/uploads/2015/07/Bilancio-CRC-2015.pdf>

A.CASTIELLO, “L’amministrazione straordinaria delle banche nel quadro normativo. Profili sintetici.” In AGE, 2016, n.2.

CENTRO STUDI AC GROUP, “Considerazioni sulla nuova disciplina della rimozione degli esponenti aziendali di banche e intermediari”. 2016, in Rivista Pills n.1.

F. CIRAIOLO, “La Banca d’Italia ed il potere di rimozione degli esponenti aziendali tra vigilanza prudenziale e disciplina delle crisi”, in Banca, Impresa e Società, n., 2016.

F. CIRAIOLO, “Il *removal* alla prova dei fatti, Note minime intorno al caso Credito di Romagna s.p.a.”, in Rivista di Diritto Bancario, n.4. 2017.

F. CIVALE, “La BRRD e l’impatto nei rapporti banca-cliente: prime note”, in diritto bancario.it, 2015.

COMMISSIONE EUROPEA, “Aiuti di Stato SA 39451” - Sostegno dello Stato a Banca Tercas. 2015.

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicato Stampa del 23 Dicembre 2015. Il sostegno dell'Italia a Banca Tercas costituisce un aiuto di Stato incompatibile. Positivo l'intervento dei fondi privati.

COMMISSIONE EUROPEA – Comunicato stampa, “Il sostegno dell'Italia a Banca Tercas costituisce un aiuto di Stato incompatibile. Positivo l'intervento dei fondi privati”. Bruxelles, 2015.

COMMISSIONE EUROPEA – Comunicato stampa, “Aiuti di Stato: la Commissione autorizza la ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena”. Bruxelles, 2017.

COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, “Quadro prudenziale per la misurazione e il controllo delle grandi esposizioni”. Aprile 2014, consultabile su

sito Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.
http://www.bis.org/publ/bcbs283_it.pdf

COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, “Basilea 3 – fasi di applicazioni”, in sito Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, http://www.bis.org/bcbs/basel3/basel3_phase_in_arrangements_it.pdf

CONSOB, “La crisi finanziaria 2007-2009”. In sito Consob.
<http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>

R. COSTI, “L’ordinamento bancario”, Il Mulino. Bologna, 2012.

C. D’AURIA, “Definizione dei Fondi Propri e gestione dei Rischi”, in “Basilea 3: la nuova vigilanza prudenziale e le discrezionalità nazionali”, Abiformazione, Milano 2015.

L. DAVI e A. GRAZIANI, “Banche in Borsa, in 10 anni di crisi perso il 77% del valore di mercato”

A. DE ALDISIO, La Gestione delle Crisi Bancarie nell’area dell’euro, 2015

A. DE ALDISIO, “Il meccanismo unico di risoluzione. La distribuzione dei compiti tra il Comitato di Risoluzione Unico e le autorità di risoluzione nazionali e altri aspetti istituzionali”, in “Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale” a cura di R. D’Ambrosio, n.81. Luglio, 2016

S. DE POLIS, “Unione bancaria e gestione delle crisi: un modello di Banca in trasformazione”, intervento all’”XII European banking meeting”, Monza, Ottobre 2014.

V. DE SENSI, “Regole uniformi per la gestione delle crisi bancarie”, ne Il Sole 24 Ore, 2014.

L. DONATO E M. COSTA, “Giocare d’anticipo: crisi bancarie e interventi preventivi dell’Autorità di Vigilanza”. 2011. In rivista “Banca, Impresa, Società”, n.3.

M. DRAGHI, intervento alla “Global Investment Conference”, 2012.

ETRURIANEWS, “Commissariata la Banca Sviluppo Tuscia. Bankitalia affida il compito a Gregorio Monachino”, 30 Settembre 2017.

EUROPEAN BANKING UNION, “Draft Guidelines on triggers for use of early intervention measures pursuant to Article 27(4) of Directive 2014/59/Eu”, Consultation paper. 2014.

EUROPEAN BANKING UNION, “Draft Regulatory Technical standards on the content of resolutions plans and the assessment of resolvability”, Consultation Paper. 2014.

M. FERRANDO, “L’Agricole salva le tre casse in crisi”, su Il Sole 24 ore, Settembre 2017.

FINANZIARIA.COM, “BCE,: ecco le procedure per l’erogazione di liquidità di emergenza a favore delle banche”, Febbraio 2015.

FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI, “Relazione e bilancio. *Annual report*”. 2016.

FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI, Assemblea del Novembre 2015.

FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI, “Relazione e rendiconto 2016”. Consultabile su sito del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

F. FRIGENI, “La *governance* bancaria come *risk governance*: evoluzione della regolazione internazionale e trasposizione nell’ordinamento bancario” in Regole e Mercato, a cura di Mancini, Paciello, Santoro e Valensise, Torino 2017.

M. FRISONE, “Cos’è e come funziona il Fondo interbancario di tutela dei depositi”, in Il Sole 24 ore, Gennaio 2013.

E. GALANTI, D’AMBROSIO R., GUCCIONE V., Storia della legislazione bancaria, finanziaria e assicurativa. Venezia, Marsilio Editori, 2012

E. GALANTI, “Cronologia della crisi 2007-2012”, in “Quaderni di ricerca giuridica” della Banca d’Italia, n.72, Maggio, 2013.

A. GARDELLA, “Bail-in and the Financing of Resolution within SRM Framework”, in D. Busche “The European Banking Union” a cura di G. Ferrarini. Oxford University Press, 2015.

L. GEMELLI. “Veneto banca cambia, preoccupati gli azionisti”, su La Stampa, Dicembre 2013.

F. GIUGLIANO, “Italy’s plan to rescue two small banks a mockery of Europe’s new regulations”, su Bloomberg, Giugno 2017.

R. IBRIDO, “L’Unione Bancaria Europea. Profili costituzionali”. Torino, G. Giappichelli editore, 2017.

F. IELPO E D. VARANI, “I piani di risanamento: un breve commento al D.Lgs 181 del 16 Novembre 2015”. 2016. in Pills, n. 3. <http://www.acfirmgroup.com/it/i-piani-di-risanamento-un-breve-commento-al-d-lgs-181-del-16-novembre-2015/>

F. IELPO E D. VARANI, “I piani di risanamento: finalità e contenuti”. In Diritto Bancario, 2016. <http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/crisi-bancarie/i-piani-di-risanamento-finalita-e-contenuti>

IL POST, “Con le banche venete c'erano alternative?” su sito Il Post.

KPMG, “Recovery Planning, what more do banks need to do”, Luglio 2017.

M. LAMANDINI, “Il gruppo bancario alla luce delle recenti riforme”, in Banca e Borsa, 2016.

M. LAMANDINI, “Il diritto bancario dell'Unione”, in “Quaderni di ricerca giuridica. Scritti sull'Unione Bancaria” della Banca d'Italia, a cura di R. D'Ambrosio, n.81. Luglio 2016.

V. LEMMA, “La nuova procedura di risoluzione: indicazione per un'insolvenza obbligatoria”. In Riv. Trimestrale del Diritto dell'Economia, 2016.

R. LENER, “Bank resolution in practice: the banking crisis in Italy”, relazione al convegno “Fourth Annual Conference on Banking Union”, Francoforte, 2017.

M. LO CONTE, “Mps perché Siena è arrivata a questo punto”, in Il Sole 24 ore. <http://www.ilsole24ore.com/articlegallery/finanza-e-mercati/2013/storia-mps/index.shtml>

S. LUGARESI, “La *resolution* delle crisi bancarie: *bail-in* e *Resolution Planning*”. 2016, in Financial Community Lab. <http://fchub.it/articoli-fchub/il-ruolo-del-bail-in-e-del-resolution-planning-nelle-nuove-regole-per-la-risoluzione-delle-cri-si-ban>

M. MACCHIA, “L’architettura europea dell’unione bancaria tra tecnica e politica”, contributo in “Studi per i 150 anni delle leggi di unificazione amministrativa”.

M. MACCHIA, “Il *Single Resolution Mechanism*” in “L’Unione Bancaria Europea”, a cura di Chiti e Santoro.

M.G. MAMONE E C. DI FALCO, “L’attuazione della BRRD in Italia”, in Diritto Bancario. 2015. <http://www.dirittobancario.it/news/cri-si-bancarie/l-attuazione-della-brrd-italia>

R. MASERA, “Moneta europea credito nazionale”, in “La Repubblica, 2013.

MINISTERO DELL’ECONOMIA E FINANZE, Evoluzione e riforme del settore bancario italiano. Luglio 2016, sito del Ministero dell’Economia e Finanze. http://www.mef.gov.it/focus/sistema_bancario/Evoluzione_e_riforme_del_settore_banca_rio_italiano.pdf

MINISTERO DELL’ECONOMIA E FINANZE, “Aiuti di Stato, risoluzioni bancarie e FITD”, sul sito MEF, Dicembre 2013. http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0184.html.

MINISTERO DELL’ECONOMIA E FINANZE, “Liquidazione di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca”, su sito MEF. http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Liquidazione_delle_banche_venete.pdf.

E. MONACI, “La struttura della vigilanza sul mercato finanziario”. Giuffrè Editore, 2007.

MONTE DEI PASCHI DI SIENA, “La Banca. Chi siamo”. Su sito Monte dei Paschi di Siena. <https://www.mps.it/chi-siamo/La-Banca/Pagine/default.aspx>

MONTE DEI PASCHI DI SIENA – Comunicato stampa, “BMPS: approvato dalla commissione europea il piano di ristrutturazione 2017 – 2021”. Luglio 2017.

R. MORETTI e R. MAZZEO, “Piani di risanamento BRRD”. RMStudio.

G. NAPOLITANO, “La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della *governance* economica europea”. In “Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali”. Bologna. Il Mulino, 2012.

M. NIADA, “Nazionalizzazione ‘temporanea’ per Northern Rock”, su Il Sole 24 ore. Febbraio, 2008

A.NIGRO e D. VATTERMOLI, “Diritto delle crisi delle imprese”, Il Mulino. Milano, 2014.

J. PISANI FERRY, The Known Unknowns and Unknown Unknowns of Emu, Bruegel Policy Contribution, n. 18.

R. OTTOLINI e E. UBALDI, “Il rischio di liquidità e Basilea 3: LCR E NSFR”, in FinRiskAlert, Marzo 2014.

QUAESTIO CAPITAL MANAGEMENT SGR s.p.a., “Presentazione Fondo Atlante”, 2016.

A. PEZZUTO, “La liquidazione delle banche venete”, in *Diritto bancario*, Luglio 2017.

SINGLE RESOLUTION BOARD, “Introduction to resolution planning”. Lussemburgo, 2016.

S. ROSSI, “L’Unione bancaria nel processo di integrazione europea”, intervento nel convegno “Unione Bancaria Europea e rapporto Banca Impresa”, CUOA, Aprile 2016.

S. ROSSI, *lectio magistralis* su “Finanza ed Economia”, Università di Bari, 6 Ottobre 2017.

E. RULLI, “Contributo allo studio della disciplina della risoluzione bancaria. L’armonizzazione europea del diritto delle banche”, G. Giappichelli Editore. Torino, 2017.

M. SARCINELLI, “L’Unione Bancaria Europea e la stabilizzazione dell’Eurozona”. In *Moneta e Credito*, Vol. 66, n. 261, 2013.

SENATO DELLA REPUBBLICA, “Il nuovo quadro della gestione della crisi”.

SINGLE RESOLUTION BOARD, “The Single Resolution Mechanism. Introduction to resolution planning”, Lussemburgo, Settembre 2016.

SINGLE RESOLUTION BOARD, “Decision of Single Resolution Board in its Executive Session concerning the adoption of a resolution scheme in respect of Banco Popolar Espanol”, Giugno 2017.

SOLE 24 ORE, “L’accordo di Basilea 2”, in “Basilea e le sue implicazioni”, 2016.
http://www.professionisti24.ilsole24ore.com/art/AreaProfessionisti/Economia%20e%20management/Dossier/NUOVO_PROFESSIONISTI/BASILEA_ACCORDO.pdf

SOLE24ORE, “Il fondo interbancario di tutela dei depositi e le banche aderenti”, su Finanza & Mercati.
<http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Finanza%20e%20Mercati/2008/10/fondo-interbancario-tutela-depositi-garanzia.shtml?uuid=e5c3d27a-960c-11dd-90a6-de6808ab7dd1&DocRulesView=Libero>.

L. STANGHELLINI, “La gestione delle crisi bancarie”, in Ricerche Giuridiche, Vol. 4. N.2. Dicembre 2015.

M.L. STEFANI, V. VACCA, E ALTRI AUTORI, “Le banche locali e il finanziamento dei territori: evidenze per l’Italia (2007-2014)” In Quaderni di Economia e Finanza”. 2016.

I. SUPINO, “Soggettività bancaria assetti patrimoniali regole prudenziali”, in “Studi di diritto dell’economia”, vol. 3. 2017.

V. TROIANO, “Potere, tecnica e proporzione” nel volume “Il giudice e l’economia” di G. Montedoro, 2015.

V. TROIANO, “Recovery plan in the context of the BRRD framework”. In Open Review of Management, Banking and Finance, 2015.

TUSCIAWEB, “Commissario alla Banca Sviluppo Tuscia ‘per ripristinare la regolarità gestionale’”, Viterbo 2017.

UNIONE EUROPEA, “Il comitato di risoluzione unico”. Su sito europa.eu.
https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_it.

D. VARANI E C. RECCHIA, “Obblighi di redazione di piani di risanamento ordinari e semplificati”. 2017, in Rivista Pills n.2.

I.VISCO, “Banche, crisi e comportamenti”, “Lezione Giorgio Ambrosoli”, 2016.

I.VISCO, “Riflessioni a margine delle Considerazioni finali”, Assemblea annuale della Banca d'Italia, maggio 2017.

I.VISCO, “The exit from the euro crisis. Opportunities and challenges of the Banking Union”, seminario “Europe and the Future of Global Governance” organizzato dall'Istituto Affari Internazionali e dal Council of Foreign Relations, Roma, 2013.

I. VISCO, Intervento all'assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana. Roma, luglio 2017.

PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI

CIRCOLARE Banca d'Italia n. 229 del 21 aprile 1999, Istruzioni di Vigilanza per le banche

CIRCOLARE Banca d'Italia n. 263 del 27 Dicembre 2006, Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche.

CIRCOLARE Banca d'Italia n. 285 del 17 Dicembre 2013, Disposizioni di vigilanza per le banche.

DECRETO LEGGE n. 99 del Giugno 2017, “Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.”

DECRETO LEGISLATIVO del 16 Novembre 2015 n.181, modifiche del decreto legislativo 1° Settembre 1993, n.3855 e del decreto legislativo 24 Febbraio 1998 n.58, in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento e del Consiglio Europeo.

DECRETO LEGISLATIVO n. 385 del Settembre 1993, Testo Unico Bancario.

DIRETTIVA UE 2009/14/EC del Parlamento Europeo e del Consiglio del Marzo 2009 sul sistema di garanzia-depositi.

DIRETTIVA UE n. 36 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 Giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, denominata *Capital Requirement Directive*.

DIRETTIVA UE n.59 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 Maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, *Banking Recovery and Resolution Directive*.

LEGGE n. 214 del 27 Dicembre 2011, meglio nota come “Legge Salva Italia”.

REGOLAMENTO UE n. 575 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 Giugno 2013, su requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento, denominato *Capital Requirement Regulation*.

REGOLAMENTO UE n. 806/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 Luglio 2014, che fissa norme e procedure uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico.

REGOLAMENTO UE n. 1024 del Consiglio del 15 Ottobre 2013, che attribuisce alla Banca Centrale Europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

STATUTO del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

TRATTATO dell’Unione Europea sulla stabilità del Marzo 2016.