



*Dipartimento di Impresa e Management; Cattedra di Diritto Pubblico dell'Economia*

**BANK RECOVERY AND RESOLUTION DIRECTIVE: LA NUOVA DISCIPLINA DI  
RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE E IL CASO ITALIANO**

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Mirella Pellegrini

CANDIDATO: Giovanni Paolo Mariani

Matr. 191101

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

## Indice dei contenuti

|                           |          |
|---------------------------|----------|
| <b>INTRODUZIONE .....</b> | <b>5</b> |
|---------------------------|----------|

### CAPITOLO I

|   |          |
|---|----------|
| <b>L'ARCHITETTURA DI VIGILANZA EUROPEA.....</b>                               | <b>7</b> |
| 1.1 La crisi finanziaria del 2007 e le reazioni dell'Unione europea .....     | 7        |
| 1.2 La relazione Laroisière: un nuovo modello di vigilanza per l'Unione ..... | 8        |
| 1.3 La nuova Unione Bancaria europea .....                                    | 10       |
| 1.3.1 I tre pilastri della banking union .....                                | 13       |
| 1.3.2 Il Single Supervisory Mechanism .....                                   | 14       |
| 1.3.3 Il Single Resolution Mechanism .....                                    | 19       |
| 1.3.4 Il Deposit Guarantee scheme.....  | 23       |

### CAPITOLO II

|   |           |
|---|-----------|
| <b>UN NUOVO MODO DI GESTIRE LE CRISI BANCARIE: LA BANK RECOVERY AND RESOLUTION DIRECTIVE.....</b> | <b>25</b> |
| 2.1 La Bank Recovery and Resolution Directive.....  | 25        |
| 2.2 Gli strumenti di prevenzione .....  | 28        |
| 2.2.1 I recovery plans ed i resolution plans.....   | 28        |
| 2.2.2 I trasferimenti infragruppo .....   | 30        |
| 2.3 Gli strumenti di intervento precoce.....  | 31        |
| 2.3.1 Gli Ordini agli amministratori e i poteri di ispezione .....                                | 32        |
| 2.3.2 La rimozione dei membri del management.....   | 32        |
| 2.3.3 Il Temporary administrator .....  | 33        |
| 2.4 La procedura di risoluzione.....  | 34        |
| 2.4.1 Gli strumenti di risoluzione.....   | 36        |
| 2.5 Il bail-in .....  | 40        |
| 2.6 La BRRD e gli aiuti di Stato .....  | 43        |
| 2.7 Rapporto tra BRRD e SRM.....  | 44        |

## CAPITOLO III

|   |           |
|---|-----------|
| <b>L'APPLICAZIONE DELLA BANK RECOVERY AND RESOLUTION<br/>DIRECTIVE IN ITALIA.....</b>                             | <b>45</b> |
| 3.1 La disciplina delle crisi bancarie in Italia. Il Testo Unico Bancario.....                                    | 45        |
| 3.2 L'evoluzione della disciplina delle crisi bancarie in Italia .....  | 47        |
| 3.2.1 Il nuovo ruolo della Banca d'Italia, e i nuovi strumenti di cui dispone....                                 | 48        |
| 3.2.2 La nuova disciplina in tema di aiuti di Stato, dai finanziamenti al <i>bail-in</i> , il<br>caso TERCAS..... | 49        |
| 3.3 Il caso delle “4 banche” poste in risoluzione .....   | 50        |
| 3.4 La nuova strumentazione per interventi privatistici in Italia .....   | 54        |
| 3.5 Il caso delle banche venete e una nuova “vecchia” tipologia di soluzione...                                   | 56        |
| <br>  |           |
| <b>CONCLUSIONI .....</b>  | <b>61</b> |
| <br>  |           |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>   | <b>63</b> |

*A mio padre e mia madre,  
fonte inesauribile di ispirazione,  
esempio vivente di come impegno e onestà  
siano i mezzi più forti di cui disponiamo*

*A Stefano e Piergiorgio,  
modelli da seguire, migliori amici  
colonne portanti della mia vita  
che sarebbe riduttivo chiamare fratelli.*

## INTRODUZIONE

A conclusione del mio corso di studi triennale in economia e management, nell'approcciarmi alla scrittura di quella che sarebbe dovuto essere la mia "prova finale", la prima cosa che mi sono dovuto chiedere è stata quale fosse l'argomento studiato nel corso di questi tre anni che più mi aveva interessato, per motivi didattici e non solo. Sarebbe dovuto essere un tema che mi aveva "intrigato", che mi aveva spinto – e tutt'ora mi spinge – ad approfondire la mia conoscenza in materia, a confrontarmi con i miei compagni e personalità con più esperienza di me, ma anche, banalmente, con i miei genitori e familiari.

Probabilmente l'idea è nata proprio così, in una cena in famiglia davanti al telegiornale, mentre passavano le notizie sulla nuova crisi che aveva attanagliato due nuove banche italiane, la Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca. Dopo il famoso caso delle *quattro banche*<sup>1</sup>, e il più celebre caso del Monte Paschi di Siena, ecco lo spettro di una nuova crisi bancaria, che questa volta puntava direttamente ad una delle regione più ricche, ed importanti dal punto di vista economico, del nostro Paese. Ecco quella sera ho capito come persone che per forza di cosa deficitano di minimi concetti in campo giuridico ed economico possano essere fuorviate dal come le notizie vengono presentate dai media, e come possano costruire idee completamente sbagliate o inesatte su un argomento altamente delicato. Insomma, mi sono reso conto di come un argomento come quello della risoluzione bancaria, si presti ad essere posto al centro di comizi populistici, che cercano di semplificare un argomento molto complicato, senza poi centrare il vero problema e le possibili soluzioni, ma unicamente con l'intento di alimentare malumori e la paura verso i cosiddetti "POTERI FORTI". Credo che i moltissimi talk show televisivi, che sono trasmessi dai vari canali in quasi ogni ora del giorno, rendano benissimo l'idea che voglio esprimere. Il tema delle crisi bancarie, in alcuni di tali programmi, è sempre più spesso affrontato secondo le modalità di una discussione su un argomento "nazional popolare" piuttosto che con gli strumenti e le competenze che in realtà richiederebbe.

Ecco dunque che con il mio lavoro di tesi cercherò di centrare l'argomento, scevro da ogni pregiudizio che possa essere di tipo politico e sociale. Ovviamente, per trattare della disciplina della risoluzione delle crisi bancarie introdotta dalla *Bank Resolution and Recovery Directive*, è opportuno prima parlare di come sia stato possibile proporre una modalità di risoluzione per

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce a Banca delle Marche S.p.A., Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A., Banca dell'Etruria e del Lazio S.p.A., Cassa di Risparmio di Chieti S.p.A., poste in risoluzione nel 2015, e la cui trattazione verrà affrontata nel terzo capitolo

gli enti creditizi analoga per tutti gli Stati europei. Ciò è stato reso realizzabile grazie alla creazione di un Unione Bancaria Europea, nata anche come risposta alla disastrosa crisi del 2007. Nel primo capitolo tratterò dunque tale argomento, mettendo in risalto i vari *step* che hanno portato alla sua creazione.

Nel secondo capitolo, invece, sarà analizzata la BRRD vera e propria, andando ad analizzare anche in questo caso i passaggi che hanno portato alla sua approvazione. Gran parte del secondo capitolo sarà poi presa dallo studio di quelli che sono gli strumenti proposti dalla direttiva, che come vedremo riguarderanno ognuno una particolare fase dell'intervento risolutivo, ed un particolare scopo. Sarà in questo secondo capitolo che verrà trattata la "famigerata" disposizione del *bail-in*, che tanto clamore ha suscitato nel nostro paese, nonostante una sua completa implementazione non sia ancora stata applicata in Italia.

Nel terzo ed ultimo capitolo verrà analizzata la direttiva dal punto di vista "italiano". Vedremo come essa si sia "poggiata" sul Testo Unico Bancario e lo abbia modificato soprattutto per quanto riguarda la strumentazione a disposizione della nuova autorità di risoluzione, la Banca d'Italia, che nella nuova Unione Bancaria avrà dunque funzioni sia di vigilanza che di risoluzione. Al termine del mio lavoro verranno infine presentati i casi delle *4 banche* poste in risoluzione, e della più recente crisi delle banche venete.

# CAPITOLO 1

## L'ARCHITETTURA DI VIGILANZA EUROPEA

*Sommario: 1.1 La crisi finanziaria del 2007 e le reazioni dell'Unione europea – 1.2 La relazione Larosière: un nuovo modello di vigilanza per l'Unione– 1.3 La nuova Unione Bancaria europea – 1.3.1 I tre pilastri dell'Unione Bancaria – 1.3.2 Il Single Supervisory Mechanism – 1.3.3 Il Single Resolution Mechanism – 1.3.4 Il Deposit Guarantee Scheme*

### **1.1 La crisi finanziaria del 2007 e le reazioni dell'Unione europea**

La crisi finanziaria del 2007, ha dimostrato e portato alla luce tutte le debolezze del nostro sistema economico e finanziario. Capriglione mette in risalto come alla luce di tale crisi si siano verificate molto inadatte le forme di accordo tra i vari Stati in materia di vigilanza bancaria, le quali non hanno saputo mettere in atto disposizioni reattive capaci di superare o, quanto meno, circoscrivere gli effetti di tale crisi<sup>2</sup>. Va detto che già in passato si era sentito necessario il bisogno di riformare il sistema di vigilanza finanziaria europeo, per ridisegnare quelle procedure ed organismi che non hanno saputo, in un primo momento, evitare, ed in un secondo momento, arginare, i fenomeni di crisi verificatisi nel nostro continente. Come osservato da numerosi studiosi, il sistema di vigilanza europeo pre2011 si è rivelato non adatto a contrastare crisi di carattere transnazionale, a causa della sua frammentarietà dei regimi disciplinari e di vigilanza<sup>3</sup>. Sempre utilizzando le parole di Capriglione “la crisi finanziaria ha evidenziato i limiti del potere deliberativo dell’UE strutturato su un «triangolo istituzionale», cui fa capo un sostanziale processo di codecisione in base al quale la proposizione dei progetti disciplinari compete essenzialmente alla Commissione, laddove spetta al Consiglio dell’Unione europea ed al Parlamento approvarne il testo”<sup>4</sup>. Come evidenziato dallo stesso autore in un suo scritto,<sup>3</sup> la crisi del 2007 ha messo in risalto come l’architettura di vertice UE abbia difficoltà importanti nel coordinare le sue istanze politiche, con modalità proprie di un sistema democratico<sup>5</sup>. Inoltre, come osserva Stefano Capiello nei Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d’Italia<sup>6</sup>,

---

<sup>2</sup> Sull’argomento cfr. Capriglione – Troisi, L’ordinamento finanziario dell’UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea, Utet, 2014, p. 17 ss.

<sup>3</sup> Sull’argomento cfr. Pellegrini, Corso di diritto pubblico dell’economia, Cedam, 2016, p. 512 ss.

<sup>4</sup> Capriglione – Troisi, L’ordinamento finanziario dell’UE dopo la crisi, cit. p. 25.

<sup>5</sup> Capriglione, Mercato regole democrazia, Utet, 2012.

<sup>6</sup> Capiello, Il meccanismo di adozione delle regole e il ruolo della European Banking Authority, in Quaderni di Ricerca Giuridica num.81 p. 37 ss.

l'impatto che la crisi ha avuto sul sistema bancario europeo ha messo in risalto proprio l'inadeguatezza e la fragilità del suo sistema di regolazione e vigilanza. Da qui la volontà di ottenere un corpo di regole che fosse comune a tutti gli stati dell'Unione, scopo reso ancora più fondamentale dal fatto che si è notato come molto spesso le differenze di prassi e di legislazione bancaria nei singoli stati potevano essere causate dalla volontà di aiutare i cosiddetti "campioni nazionali", ovvero le banche più "forti", dal punto di vista nazionale e internazionale, di un dato Stato europeo, andando però, come conseguenza, a minare la loro solvibilità, situazione che ovviamente potrebbe portare ad una crisi sistemica mettendo in pericolo tutta la stabilità del sistema bancario europeo. Ma anche quando le differenze legislative in materia non derivano da "malafede" portano problematiche per l'intero sistema. In situazioni di crisi infatti, è sicuramente molto utile poter contare su un corpo comune di norme, che permetta ai legislatori di applicare sanzioni e contromisure comuni per tutte le banche europee, è significativo pensare come in passato mancassero definizioni comuni per grandezze fondamentali come, ad esempio, per i *non performing loans*.

È importante ricordare che già nel 2001 iniziarono i lavori di rielaborazione normativa con un particolare focus ai mercati finanziari e a quelli bancari e assicurativi (2005)<sup>7</sup>, con lo scopo, da un lato, di migliorarli dal punto di vista della semplificazione e di accelerare il processo legislativo dell'Unione in queste materie, e dall'altro di portare a termine l'uguaglianza delle prassi di vigilanza per gli stati europei. Vengono istituiti in questo ambito i comitati di terzo livello, enti privi di personalità giuridica, presieduti da rappresentanti delle autorità nazionali dei vari paesi, caratterizzati dallo scopo di realizzare un'applicazione delle norme europee il più comune possibile, va detto che il loro operato è condizionato e limitato dal non avere poteri di regolamentazione, in quanto dotati unicamente della facoltà di emanare orientamenti e raccomandazioni non vincolanti.

## **1.2 La relazione Laroisière: un nuovo modello di vigilanza per l'Unione**

Allo scoppio della crisi, si nota però come l'azione dei comitati non riesce ad apportare un contributo significativo, situazione che porta ad un'accelerazione della riconfigurazione dell'architettura di vigilanza. A questo fine, la Commissione negli ultimi mesi del 2008 nomina

---

<sup>7</sup> Vedi direttiva 2005/1/CE del 9 marzo 2005 che modifica le direttive 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 92/49/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e le direttive 94/19/CE, 98/78/CE, 2000/12/CE, 2001/12/CE, 2001/34/CE, 2002/83/CE e 2002/87/CE al fine di istituire una nuova struttura organizzativa per i comitati del settore dei servizi finanziari.

un gruppo di esperti di alto livello che consegneranno un rapporto (“relazione Larosière”)<sup>8</sup> dove sono indicate raccomandazioni al fine di rafforzare ed unificare le procedure di vigilanza europea. L’idea di fondo che scaturisce da tale relazione è quella di dotare l’Unione di un sistema regolamentare – con riferimento al settore bancario – fondato su un’armonizzazione massima, fondata dunque su un corpo di regole comuni che possano essere applicate negli Stati membri direttamente, sempre rispettando il principio fondamentale di proporzionalità. Il sistema regolamentare di cui sto parlando prenderà il nome di *Single Rulebook*.

Le principali debolezze della vecchia architettura di vigilanza, le quali sono emerse dalla relazione Larosière, possono essere divise in tre fattispecie:

1. Si nota come le autorità di vigilanza nazionale fossero più focalizzate su problemi e situazioni di carattere *microprudenziale*, rispetto a quelli di carattere *macroprudenziale*. Tale impostazione delle autorità viene incolpata di aver amplificato le situazioni di crisi, rendendole in un certo qual modo “sistemiche”.
2. In secondo luogo, la relazione mette in luce (come scritto in precedenza) l’importanza di dotare l’Unione di un framework comune di regole, al fine di evitare distorsioni della concorrenza (esternalità negative e arbitraggi regolamentari).
3. Infine, si mette in risalto come l’azione dei comitati di terzo livello si sia dimostrata del tutto inadeguata ad arginare i fenomeni di crisi e ad uniformare la prassi di vigilanza, non riuscendo a rendere le decisioni delle autorità nazionali in linea con quelle dell’Unione.

Le soluzioni proposte dal gruppo si sostanziano in una distinzione tra due tipi di vigilanza, una di ordine *macroprudenziale*, ed una di ordine *microprudenziale*. Per quanto riguarda la vigilanza di primo tipo, sarà istituito un organismo che coopererà strettamente con la BCE, per la vigilanza *microprudenziale*, invece, verrà istituito il sistema europeo delle autorità di vigilanza, composto dalle singole Autorità di vigilanza nazionale a cui si vanno a sommare tre nuove Autorità che prendono il posto dei comitati di terzo livello (il cui operato come già detto non aveva sortito gli effetti sperati). Questi 3 nuovi organismi sono l’EBA (European Banking Authority), ESMA (European Securities and Markets Authority) e L’EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority), rispettivamente preposti alla

---

<sup>8</sup> Vedi, The High-Level Group on Financial Supervision in the EU. Report, Bruxelles, 25 febbraio 2009

regolamentazione del settore bancario, degli strumenti finanziari e del sistema assicurativo e pensionistico.

La Commissione ha ratificato la nuova architettura di vigilanza nel 2009, fondandola su due pilastri principali, il CERS (Consiglio europeo per il rischio sistemico), volto al controllo e alla valutazione dei pericoli da un punto di vista macroeconomico, ed il SEVIF (Sistema europeo delle Autorità di vigilanza finanziaria), composto dalle Autorità nazionali di vigilanza che coopereranno insieme alle 3 nuove Autorità di cui sopra, da un punto di vista microeconomico. Dal punto di vista normativo, tale sistema è entrato in funzione nel 2010, grazie a quattro regolamenti che hanno istituito l'EBA, l'ESMA, l'EIOPA, il CERS ed hanno abrogato i comitati di terzo livello. Scopo del SEVIF è quello di sviluppare “una cultura di vigilanza comune e la promozione di un mercato finanziario unico europeo”<sup>9</sup>, controllare che le norme vengano applicate in modo conforme, preservare e creare stabilità e fiducia nel settore finanziario al fine di offrire protezione ai consumatori.

Gli obiettivi che si prepongono al SEVIF possono essere portati a termine unicamente se sono rispettate delle condizioni di base, quali il principio di leale cooperazione tra le varie autorità, che deve avvenire principalmente tra le autorità preposte al controllo microeconomico ed il CERS, per fare in modo che sia garantita la cosiddetta coerenza intersettoriale. Probabilmente, in questo momento è ancora presto per dire se tale impostazione sia stata o meno sufficiente. Va detto però che le modificazioni che si sono avute con la Banking Union (che analizzeremo in dettaglio nei paragrafi successivi), possono essere un indicatore di come tale impostazione sia stata giudicata non completa dagli organi decisionali ed esecutivi dell'Unione.

### **1.3 La nuova Unione Bancaria europea**

Parlando della crisi del 2007, dalla quale è iniziata la mia trattazione sulle riforme in materia di vigilanza bancaria che hanno investito l'Unione europea, non possiamo non notare che vi è una “fase” che investe principalmente il nostro continente, la quale si distingue per la grande interconnessione che si instaura tra le banche e gli Stati che le ospitano. La relazione di cui parliamo deve essere considerata biunivoca. Infatti, sia i *bail-out* degli Stati nei confronti delle banche in crisi vanno a ripercuotersi sulla situazione economica degli Stati stessi, sia le

---

<sup>9</sup> Parlamento Europeo, Note sintetiche sull'Unione europea, Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), disponibile all'indirizzo:

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.5.html)

condizioni macroeconomiche in cui versano tali Paesi si trasmettono sulle banche, soprattutto per quanto concerne la raccolta del credito. Inoltre, dobbiamo sempre considerare che il contesto a cui facciamo riferimento ha assunto un carattere fortemente globale, in cui le sorti dei singoli Stati sono sempre più interdipendenti fra loro. Infatti, da quando la libertà di movimento dei capitali e l'entrata in vigore della moneta unica hanno aumentato l'integrazione dei mercati finanziari europei, le maggiori banche del continente hanno rafforzato il loro operato in ambito trans-nazionale, superando i propri confini domestici. È ovvio che in una situazione del genere, la crisi che interessa un singolo Paese può ripercuotersi facilmente su altri.

La causa di questo circolo vizioso viene ricondotta un'altra volta all'assenza di una gestione comune a livello europeo sulle crisi del settore bancario. Come è facilmente intuibile, per una singola Autorità nazionale di vigilanza è molto complesso andare a controllare l'operato di una banca che opera *cross-border*. Inoltre, anche i vari Comitati delle Autorità Europee di Vigilanza si sono dimostrati ben poco efficaci. Ovviamente, in un contesto del genere, la crisi ha esacerbato tali situazioni rendendo fondamentale l'adozione di un modello di vigilanza armonizzata che superasse tali difficoltà.

L'approccio scaturito dalla relazione Laroisière (SEVIF) non ha saputo porre in essere le soluzioni più adatte, infatti, tale impostazione è risultata troppo "timida" e ancora maggiormente incentrata sulla figura delle Autorità di vigilanza nazionale, che per quanto ora cooperino sicuramente in maniera più efficace tra loro, non sono ancora in grado di assicurare la stabilità finanziaria dell'Unione europea. Inoltre, come asserito dal Direttore generale della Banca d'Italia Salvatore Rossi, nel corso del convegno "Unione Bancaria europea e rapporto Banca Impresa": "Questa pur complessa e pesante costruzione cominciò a impallidire nel momento in cui si fece seria in Europa la cosiddetta "crisi dei debiti sovrani"". Dunque, per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Unione prende piede l'idea che sia necessario una vera e propria Unione Bancaria dell'Eurozona, fondata su un framework comune di regole e che sia controllata da un meccanismo di vigilanza unico. Ed infatti, a seguito del vertice dell'Eurozona del 29 giugno 2012, nel settembre dello stesso anno sono iniziati i lavori di trasferimento delle funzioni di vigilanza dalle Autorità nazionali in capo all'Europa, a seguito della proposta di attribuzione alla BCE di compiti di vigilanza sugli intermediari finanziari<sup>10</sup>. Questa proposta

---

<sup>10</sup> Si tratta della proposta di regolamento COM2012, 511/3, del 12 settembre 2012, governata dalla procedura speciale dettata dall'art. 127, sesto paragrafo, TFUE. L'iniziativa della Commissione è accompagnata da un'ulteriore proposta, COM2012, 512/3, del 12 settembre 2012, retta invece dalla procedura ordinaria di cui agli artt. 289, primo paragrafo, e 294 TFUE, che apporta parziali e limitate modifiche al regolamento n. 1093/2010, istitutivo dell'EBA, concentrate in buona sostanza sui meccanismi di voto interni all'Agenzia.

assume un carattere rivoluzionario, in quanto per la prima volta le Autorità europee passano dall'assumere compiti unicamente in materia di regolazione all'avere anche compiti in ambito di controllo, assimilabili a quelli di amministrazione attiva.

Dell'Unione Bancaria faranno parte tutti gli Stati membri dell'Eurozona ed anche gli altri Stati europei che volessero parteciparvi prima della loro adesione all'Euro. A questo punto è naturale chiedersi come avvenga la conciliazione dei nuovi poteri posti in capo alla BCE, con i poteri che spettavano in precedenza all'EBA ed alle Autorità di vigilanza nazionale.

Per quanto riguarda il rapporto tra la nuova BU e l'EBA, va detto che la nuova impostazione di vigilanza bancaria non invalida il *Single Rulebook*. Questo perché è facilmente intuibile che un corpo comune di regole a livello europeo è ovviamente fondamentale per il funzionamento di un Unione Bancaria. Inoltre il meccanismo di vigilanza che scaturisce dalla BU può essere considerato un sistema a raggiera, costituito non solo da elementi sovranazionali, ma anche da elementi che fanno riferimento a legislazioni di carattere nazionale. È dunque condizione necessaria per il suo funzionamento che non vi siano differenze di carattere normativo fra tali elementi. In conclusione, si può asserire che maggiore sarà la capacità dell'EBA di armonizzare le norme di vigilanza tramite il *Single Rulebook* (c.d. SR), tanto più la BU sarà efficiente ed efficace. Quest'ultima dunque, comporta una nuova architettura delle funzioni dell'SR, con nuove aree di azione dell'EBA, che può essere rappresentata graficamente dalla figura 1.

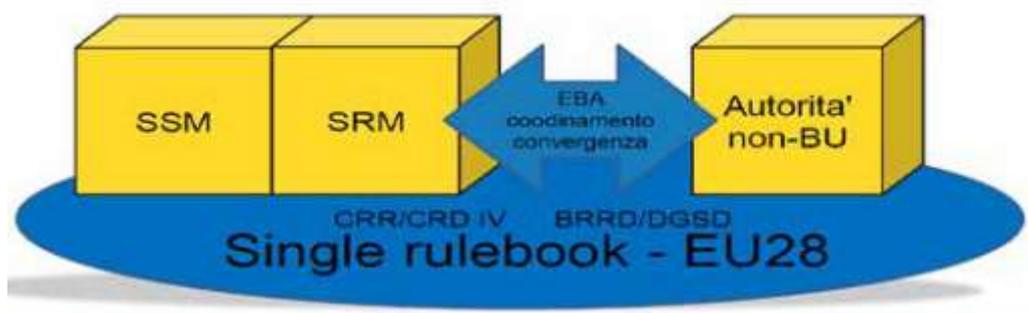


Figura1, Fonte: Quaderni di Ricerca Giuridica n.81

Per quel che concerne il rapporto tra la BCE e le Autorità di vigilanza nazionale, esso sarà trattato nel paragrafo 1.2.1.1; per ora basterà dire che - ovviamente - per funzionare correttamente la nuova struttura di vigilanza necessiterà di una stretta e leale collaborazione tra

la BCE e le Autorità nazionali, riguardante lo svolgimento dei propri compiti e lo scambio di informazioni.

### **1.3.1 I tre pilastri della Banking Union**

Il funzionamento dell'Unione Bancaria, si fonda principalmente su quelli che possiamo definire i suoi 3 pilastri: Il *Single Supervisory Mechanism*, il *Single Resolution Mechanism* ed il *Deposit Guarantee Schemes*.

Il primo pilastro riguarda appunto un Meccanismo di Vigilanza Unico sugli enti creditizi. Tale meccanismo si baserà su un accentramento dei poteri di vigilanza in capo alla BCE, che agirà in una sorta di cooperazione con le autorità di vigilanza nazionale. L'SSM è entrato in funzione nel novembre 2014, dopo essere stato istituito dal regolamento n. 1024/2013/UE<sup>11</sup>.

Il secondo pilastro concerne invece un Meccanismo Unico di Risoluzione delle crisi bancarie, istituito dal regolamento UE n. 806/2014<sup>12</sup> (cd. SRM), il quale applicherà le norme contenute nella direttiva UE n. 2014/59 (cd. BRRD), proponendo rimedi diversi a quelli fino ad allora utilizzati, che saranno trattati nei paragrafi successivi.

L'ultimo pilastro riguarda invece, usando sempre le parole di Rossi: “uno schema armonizzato di assicurazione dei depositi a livello europeo, mira a ridurre le distorsioni competitive dovute alle diverse forme di protezione e modalità di funzionamento degli schemi nazionali”. Si parla a tal proposito di un *Deposit Guarantee Schemes*, che trova la propria ragion d'essere nella direttiva n. 2014/49/UE<sup>13</sup>. Tale materia, nonostante sia stata trattata anche da direttive precedenti si trova in una fase di armonizzazione minima, e al giorno d'oggi ancora non si ha all'interno della BU un sistema di garanzia dei depositi.

---

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 1024/2013 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi Testo rilevante ai fini del SEE.

### 1.3.2 Il Single Supervisory Mechanism

Il Meccanismo unico di vigilanza (cd. SSM) è stato istituito con il regolamento n.1024/2013/UE, che prevede tutti gli elementi che lo compongono e gli strumenti dei quali può disporre nell'esercizio delle sue funzioni. La sua istituzione è stata compiuta in tempi brevissimi, ciò è stato possibile grazie all'articolo 126.7 del TFUE riguardante la possibilità di attribuzione di compiti di vigilanza prudenziale alla BCE, che nel dettaglio recita: "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". In aggiunta a ciò, non dobbiamo dimenticarci che l'SSM ha avuto (ed ha) la possibilità di rifarsi su un insieme di regole prudenziali già contenute nel *Single Rulebook*, entrato in vigore insieme al SEVIF, con i regolamenti CRR/CRD4.

Andando a trattare del regolamento n.1024/2013/UE, notiamo innanzitutto che con esso si pone a capo della BCE la competenza (*quasi*) esclusiva dei compiti di vigilanza bancaria all'interno dell'Unione, seppur in questo compito è coadiuvata da un network (privo di personalità giuridica) composto dalle Autorità di vigilanza nazionale. Andando più nel dettaglio, ad oggi "la BCE sarà [...] l'autorità competente per: rilasciare la licenza e l'autorizzazione agli enti creditizi, valutare le partecipazioni qualificate, accertare il soddisfacimento dei requisiti patrimoniali minimi, accertare l'adeguatezza del capitale interno al profilo di rischio dell'ente creditizio (misure del secondo pilastro), effettuare la vigilanza su base consolidata e svolgere compiti di vigilanza sui conglomerati finanziari. Accerterà inoltre il rispetto delle disposizioni in materia di leva finanziaria e di liquidità, applicherà riserve di capitale e attuerà, coordinandosi con le autorità di risoluzione delle crisi, misure di intervento precoce quando una banca viola, o è in procinto di violare, i requisiti patrimoniali fissati dalla normativa. La BCE coordinerà ed esprimerà, sui temi connessi ai compiti citati, la posizione comune dei rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti in sede di consiglio delle autorità di vigilanza e di consiglio di amministrazione dell'ABE"<sup>14</sup>. Le Autorità domestiche resteranno responsabili su materie quali: l'antiriciclaggio, la protezione del consumatore, la vigilanza sulle succursali delle banche extraeuropee insediate negli Stati

---

<sup>14</sup> Cfr. COM (2012) 511 cit., paragrafo 4.2.1.

membri, dei servizi di pagamento e di tutte le residuali competenze che richiedano l'utilizzo di correttivi macroprudenziali non previste da norme europee.

Un aspetto particolare riguarda l'interazione tra il nuovo SSM e gli Stati che non hanno adottato l'euro. È infatti prevista nel regolamento<sup>15</sup> la possibilità per uno Stato non-euro di stringere “una cooperazione stretta” con la BCE, la quale sarà concessa previa accettazione e rispetto da parte dello Stato di numerose condizioni, come, ad esempio, la comunicazione di tutte le informazioni sugli enti creditizi di cui la BCE può aver bisogno, e soprattutto che la propria autorità nazionale competente rispetti le linee guida dettate dalla Banca Centrale Europea<sup>16</sup>. Dal momento in cui si pone in essere la cooperazione tra Stato e SSM, il primo avrà la possibilità di essere rappresentato all'interno del Consiglio di Vigilanza, tramite rappresentanti del suo Organo nazionale di vigilanza. In ogni caso la BCE potrà porre fine a tale cooperazione ogni qualvolta essa ritenga che lo Stato membro interessato non soddisfi più le condizioni obbligatorie. Dalla parte dello Stato membro invece, esso potrà richiedere la cessazione della cooperazione in ogni momento a patto che siano passati tre anni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'inizio della collaborazione. Mi sembra opportuno, a tal proposito, andare a citare il caso molto attuale della Svezia. Il paese scandinavo è infatti molto deciso a voler entrare nel sistema della *Banking Union*, ma la situazione non è semplice come potrebbe sembrare. La maggior banca nazionale infatti, la “solidissima” *Nordea Bank*, non sembra essere dello stesso avviso dell'esecutivo svedese, e sta ormai da alcuni mesi prendendo tempo. Aveva infatti annunciato che avrebbe dato un proprio responso prima dell'estate, il quale però, in data odierna, continua ancora a mancare. Quel che dietro annunci e smentite si sa (quasi) per certo, è che la *Nordea* minaccia in caso di entrata della Svezia nell'Unione Bancaria, di spostare il suo *Headquarters* in un'altra capitale nord europea (Copenaghen o Helsinki). Dal canto suo il governo vorrebbe ovviamente che l'entrata nell'UB non pregiudichi lo spostamento del quartier generale della sua banca più forte, che però prenderà tempo fino a settembre per valutare l'impatto che tale ipotesi avrebbe sui suoi prodotti finanziari<sup>17</sup>.

Come già anticipato nel precedente paragrafo 1.2, il rapporto tra la BCE, autorità principe del nuovo SSM, e le altre Autorità di vigilanza nazionale risulta abbastanza complesso.

---

<sup>15</sup> Regolamento 1024/2013 UE, art. 7 1° comma “Nei limiti stabiliti dal presente articolo, la BCE assolve i compiti di cui agli articoli 4, paragrafo 1, 4, paragrafo 2, e 5 in relazione agli enti creditizi stabiliti in uno Stato membro la cui moneta non è l'euro, laddove essa e l'autorità nazionale competente dello Stato membro in questione abbiano instaurato una cooperazione stretta a norma del presente articolo.”

<sup>16</sup> Sull'argomento cfr. anche Eilís Ferran & Valia S G Babis, *The European Single Supervisory Mechanism*, *Journal of Corporate Law Studies*, 2013, p. 274.

<sup>17</sup> Sull'argomento vedi anche Baarlam, *La Svezia pensa all'unione bancaria e il colosso Nordea valuta la fuga all'estero*, pubblicato su “Il Sole 24 ORE” del 21 luglio 2017.

La causa di tale complessità deve ritrovarsi nelle difficili modalità con cui i poteri della BCE cooperano con quelli delle varie Autorità. Le complessità di cui parlano sembrano derivare prevalentemente da varie idee euroscettiche<sup>18</sup>, dovute alla “limitazione di sovranità” che scaturisce dalla nascita dell’SSM, e soprattutto dalla difficile identificazione del nuovo ambito (ridimensionato) di intervento delle Autorità domestiche. Innanzitutto, occorre dire che la Banca Centrale Europea assolve i compiti a lei assegnati nell’ambito dell’SSM tramite un Comitato (*Advisory Board*), del quale fanno parte membri provenienti dalle Autorità nazionali e dall’esecutivo della BCE. Il Comitato coopera strettamente con i *Gruppi di Vigilanza Congiunti*, composti da personale proveniente dagli Organi nazionali e dalla BCE. Infine i provvedimenti posti in essere dal *Board* sono trasmessi al *Governing Council* e, se approvati, alla banca destinataria. Alcuni Stati membri hanno esposto e continuano ad esporre preoccupazioni riguardo il rapporto tra il nuovo organo di vigilanza presente in BCE ed il suo Consiglio direttivo. Per questo motivo l’*Advisory Board* avrà l’obbligo di riferire al Parlamento Europeo e a quelli nazionali ed ai ministri delle finanze (ECOFIN ed Eurogruppo), sulle proprie decisioni<sup>19</sup>.

Andando a definire più nel dettaglio gli ambiti di lavoro della BCE e delle Autorità, alla prima verranno attribuite competenze esclusive di vigilanza dirette su gli intermediari considerati *significant* sulla base di un apposito criterio<sup>20</sup> (attivo superiore a 30 miliardi di euro e capacità di controllare circa l’85 per cento degli attivi bancari dell’Eurozona). Al giorno d’oggi le banche vigilate dalla BCE sono circa 120 (delle quali 13 italiane), di queste fanno parte le tre banche “maggiori” di ogni Stato e ogni intermediario che ha richiesto e/o ricevuto assistenza finanziaria dall’European Financial Stability Facility (EFSF) o dall’European Stability Mechanism (ESM)<sup>21</sup>. Da quanto appena detto scaturisce che la BCE assume un ruolo

---

<sup>18</sup> È opportuno a questo proposito citare il discorso tenuto dal presidente Barroso a conclusione dei lavori di Vertice del Consiglio: “I know that many people were sceptical about the prospects for this summit. And I hope that they were pleasantly surprised when they heard the news this morning”; Sull’ argomento cfr. Capriglione, L’Unione bancaria europea: una sfida per un’Europa più unita, 2013, CEDAM, pag. 28

<sup>19</sup> Sull’argomento cfr. Guarracino, Dal meccanismo di vigilanza unico (SSM) ai sistemi centralizzati di risoluzione delle crisi e di garanzia dei depositi: la progressiva europeizzazione del settore bancario, in Rivista Trimestrale dell’Economia, n. 3/2012, pag. 210; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio “Una tabella di marcia verso l’Unione bancaria”, COM (2012) 510 final pag. 7

<sup>20</sup> I criteri di rilevanza individuati dall’art. 6, paragrafo 4, della proposta di regolamento, sono: le dimensioni, l’importanza per l’economia dell’Unione Europea o di qualsiasi Stato membro partecipante e la significatività delle attività transfrontaliere. I profili attinenti alla metodologia specifica di valutazione dei criteri di cui al paragrafo 4, primo, secondo e terzo comma, dovrebbero poi essere disciplinati nel regolamento quadro attuativo, che la stessa BCE sarebbe delegata ad emanare entro sei mesi dall’entrata in vigore del regolamento istitutivo dell’SSM, ai sensi dell’art. 6, paragrafo 7

<sup>21</sup> Ad integrazione dei criteri di rilevanza in tal modo stabiliti, da un lato è previsto che la BCE possa assumere, di propria iniziativa, fra i soggetti rilevanti su base consolidata un ente che abbia stabilito filiazioni in più di uno Stato membro partecipante, le cui attività e passività transfrontaliere rappresentino una parte significativa delle attività o passività totali soggette alle condizioni di cui alla metodologia (art. 6, paragrafo 4); dall’altro che, ove

di prim'ordine all'interno del Meccanismo di Vigilanza Unico. Le Autorità di vigilanza nazionale si occuperanno di tutte le altre banche che non rientrano nel criterio di cui sopra, oltre che dei vari compiti di cui a pagina 8. Ad esse vengono quindi attribuiti, nei confronti di tali banche *less-significant*, i poteri di cui all'art. 4, primo paragrafo, con l'esclusione di talune competenze che rimangono comunque in capo alla BCE<sup>22</sup>. Ne deriverebbe che alle Autorità domestiche resterebbe il controllo su un numero considerevole di banche, circa 3.500, da eseguire comunque sotto linee guida conformi per tutte le Autorità dettate dalla BCE. Da quanto ci siamo appena detti risulta che ad esse spetteranno tutti "i compiti di vigilanza non attribuiti alla BCE"<sup>23</sup>. Ma la divisione delle competenze tra gli Organi nazionali e la BCE non è semplice come sembra. Innanzitutto perché all'interno dell'SSM opera una *Direzione Generale* che compie delle verifiche sull'operato delle prime, per verificare se sia opportuno l'intervento della BCE anche riguardo a banche *less-significant*<sup>24</sup>. L'esistenza della *Direzione Generale* si spiega con la volontà di assicurare che la vigilanza sul settore bancario sia svolta con coerenza anche da parte delle Autorità. Inoltre, la Banca Centrale Europea ha in ogni caso la possibilità di arrogarsi il controllo di intermediari finanziari non significativi, ogni qualvolta lo ritenga opportuno per motivi quali la stabilità finanziaria dell'Eurozona, che può essere minata anche da banche minori, o quando ritenga che altrimenti si possa andare incontro ad asimmetrie legislative riguardanti il settore bancario. Questo "potere" della BCE ha la conseguenza di andare a ridimensionare l'operato e, se vogliamo, l'importanza delle Autorità. È importante però che questo "ridimensionamento" non vada a ledere il patrimonio conoscitivo degli Organi nazionali. Per quanto riguarda invece il rapporto di collaborazione che deve esistere tra gli organi dell'SSM, come espresso dal paragrafo 2 dell'art. 6 del regolamento 9044/13, esso si compone di varie attività, come ad esempio la funzione di vigilanza informativa ed ispettiva che attiene alle Autorità domestiche nei confronti della BCE, dalla quale si desume che alle prime spetta una funzione maggiormente *istruttoria*, mentre alla seconda una funzione *decisionale*.

Andando a concludere questo paragrafo riguardante il *Single Supervisory Mechanism*, ritengo opportuno aggiungere che le procedure di vigilanza microprudenziali spetteranno alla

---

necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, la stessa BCE possa decidere in qualsiasi momento, di propria iniziativa dopo essersi consultata con le Autorità nazionali o su richiesta di un'autorità nazionale competente, di esercitare la vigilanza diretta e i relativi poteri anche su una o più banche meno rilevanti su base consolidata (art. 6, paragrafo 5, lettera b).

<sup>22</sup> Sull'argomento cfr. "Il Single Supervisory Mechanism e l'attribuzione della vigilanza alla BCE", in Quaderni di Ricerca Giuridica n.73, pag. 17

<sup>23</sup> Cfr. BCE, Guida alla vigilanza bancaria, 2014.

<sup>24</sup> Cfr. sul punto Pellegrini, Corso di diritto pubblico dell'economia, cit. pag. 549.

BCE dalla data del 4 novembre 2014, che interverrà anche sulle succursali e filiali di gruppi bancari di Stati che non rientrano nell'Unione Bancaria. A quest'ultima spetteranno dunque compiti molto sensibili, quali “il *comprehensive assessment*, gli interventi di vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari, i piani di risanamento delle banche”<sup>25</sup>. Nell'espletamento delle sue funzioni la BCE può inoltre fare ricorso non solo al regolamento UE n.1024/2013 ma anche all'intero “diritto dell'Unione, compresi tutto il diritto primario e derivato dell'unione, le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato, le regole di concorrenza e sul controllo delle concentrazioni e il corpus unico di norme applicabile a tutti gli Stati Membri”<sup>26</sup>.

Una volta espletato il funzionamento del nuovo SSM, ritengo opportuno andare a presentare quelli che ritengo essere delle problematiche che potrebbero sorgere in capo alla nuova BU, e che, probabilmente, dovremo ancora aspettare per verificare se il SSM saprà contrastarle. Nel trattare di queste tematiche mi ricollegherò a quanto già scritto da Mario Sarcinelli<sup>27</sup>. La prima questione riguarda il rapporto tra il Meccanismo di Vigilanza Unico ed i Paesi non-euro, di cui ho scritto in precedenza. Risulta infatti difficile credere che la BCE disponga di un modello di vigilanza unico da applicare a tutti gli Stati che richiedano una cooperazione con essa. Infatti, tra i Paesi non aderenti all'UEM sussistono delle situazioni molto diverse l'una dalle altre e sicuramente ognuno di essi cercherà di fare leva proprio su queste differenze per ottenere trattamenti differenziali a proprio favore. Se tale situazione si verificherà nella realtà potrebbe portare ad una impostazione molto articolata e di difficile controllo. Non tralasciamo poi il particolare che riguarda la necessaria delega da parte della BCE nei confronti delle Autorità domestiche per quanto riguarda la supervisione degli enti creditizi. Il secondo “dubbio” riguarda invece la già citata relazione tra la BCE e l'EBA. Quest'ultima rimarrà competente per quanto riguarda la redazione del *Single Rulebook* e per l'uniformità della prassi bancaria a livello europeo. Ma questa è influenzata principalmente da quella che è l'autorità di supervisione, che sappiamo essere la BCE, e dalle sue disposizioni. Non sembra irrealistico dunque pensare che il compito dell'EBA in tale contesto possa rivelarsi quantomeno di complessa attuazione, considerando inoltre che nello svolgere la sua attività di supervisione la BCE può avvertire il bisogno di introdurre o modificare delle disposizioni già contenute nel corpus unico di regole (*Single Rulebook*), situazione dalla quale potrebbero

---

<sup>25</sup> Pellegrini, Corso di diritto pubblico dell'economia, cit. pag. 552.

<sup>26</sup> Cfr. considerando n.32 del regolamento UE 1024/2013.

<sup>27</sup> Sull'argomento cfr. anche Sarcinelli, “L'unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona” in *Moneta e Credito*, vol. 66 n. 261 (2013), pag. 25-25.

scaturire scontri tra la Banca Centrale e l'EBA. Come già detto al principio di tale paragrafo, è ancora probabilmente presto per dare un giudizio su tale problematiche, che negli anni successivi potranno sembrarci più chiare.

### 1.3.3 Il Single Resolution Mechanism

Il secondo pilastro della nuova Unione Bancaria riguarda invece un'impostazione comune a livello europeo per la risoluzione delle crisi bancarie, il *Single Resolution Mechanism* (cd. SRM). Quest'ultimo è stato istituito con il regolamento UE n. 806/2014, e può contare su un quadro normativo ben definito dalla direttiva UE n. 2014/59 (cd. BRRD). Di non minore importanza è anche la fonte normativa che deriva da un accordo intergovernativo (il quale non rientra nelle norme dell'Unione) tra gli Stati membri dell'SRM, l'*intergovernmental agreement* (cd. IGA)<sup>28</sup>. Il nuovo meccanismo è riconducibile ad un network privo di personalità giuridica (similmente all'SSM), composto da un'autorità che opera in maniera accentrata a livello europeo, il *Single Resolution Board* (cd. SRB), e dalle Autorità nazionali di risoluzione di ogni stato membro (cd. NRA). A complemento del meccanismo si aggiunge un fondo unico europeo per il finanziamento e la gestione delle crisi, il *Single Resolution Fund* cd. (SRF).

Tra i fini che l'Unione Europea si è preposta di raggiungere tramite l'istituzione di tale Meccanismo unico di risoluzione delle crisi, rientrano quello di "rafforzare la fiducia nel settore bancario, impedire la corsa agli sportelli e il contagio, ridurre al minimo la relazione negativa tra banche ed emittenti sovrani ed eliminare la frammentazione del mercato interno dei servizi finanziari"<sup>29</sup>. Fondamentale è poi l'obbiettivo di ridurre i fenomeni di *moral hazard*, i quali derivavano dalla convinzione dei manager delle banche che anche se l'intermediario fosse entrato in crisi, avrebbe sempre potuto contare su aiuti di Stato. Infine, l'SRM punta a permettere una gestione delle crisi bancarie in modo ordinato e armonizzato a livello europeo.<sup>30</sup>

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del *Single Resolution Mechanism*, esso coincide con quello di riferimento per il *Single Supervisory Mechanism*. Quindi, esso agirà nei confronti di tutti i paesi dell'Eurozona, con l'aggiunta degli Stati che stringeranno una

---

<sup>28</sup> Sull'argomento vedi anche Capolino, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, per il Convegno conclusivo del progetto PRIN 2010-11, Siena, 7-9 aprile 2016, pag. 13.

<sup>29</sup> Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Il Meccanismo Unico di Risoluzione*, 2014, consultabile all'indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

<sup>30</sup> Sull'argomento vedi anche Di Lernia, *Le crisi bancarie alla luce del Single Resolution Mechanism: la rivoluzione del bail-in*, in *Rivista trimestrale dell'Economia* n. 1/2016 Supplemento, pag. 26

“cooperazione stretta”<sup>31</sup> con la BCE. Un altro elemento analogo con l’SSM si riscontra nella ripartizione delle competenze tra l’SRB e le NRA. Infatti il *Board* (il quale assume una posizione all’interno dell’SSM riconducibile a quella della BCE nell’SSM) sarà responsabile per la gestione delle crisi bancarie degli intermediari giudicati *significant*, mentre le Autorità nazionali agiranno nei confronti dei gruppi bancari *less significant*. Nonostante ciò, proprio come la Banca Centrale, l’SRB potrà in ogni momento avocare a sé la responsabilità anche nei confronti di enti non *significant*, a patto che si consulti preventivamente con le NRA. Inoltre il *Board* avrà pieni poteri nei confronti di qualsiasi intermediario ogni qualvolta sia previsto l’utilizzo del *Single Resolution Fund*. Altre responsabilità che ricadono sull’SRB riguardano il controllo dell’operato delle Autorità (che devono sempre svolgere una funzione istruttoria nei suoi confronti).

Alle NRA spetterà, invece, l’attuazione di tutte le decisioni prese dall’SRB. Infatti, i piani di risoluzione e la programmazione di tale risoluzione è si presa dal *Board*, ma nella pratica sarà sempre attuata dalle singole Autorità. È opportuno comunque specificare che nell’attuazione di tale programma le NRA non avranno molta “libertà”, in quanto lo stesso programma contiene indicazioni precise, redatte dall’SRB, in merito a come deve avvenire l’implementazione.

L’SRB è stato istituito dallo stesso regolamento 806/2014, è dotato di un’autonoma personalità giuridica, di un proprio presidente, la sua sede si trova a Bruxelles. I suoi compiti, che sono specificati nel regolamento BRRD, riguardano principalmente l’adozione di procedure di risoluzione e le varie decisioni riconducibili a quest’ultimi, potendo quindi dare avvio alla risoluzione degli enti posti sotto il suo “controllo”, o quello delle NRA quando si avverta la necessità di attingere al fondo unico per la procedura di risoluzione.

Per quanto riguarda la *governance* del *Board*, la caratteristica principale è la compresenza al suo interno di due composizioni dell’organo deliberativo, una in sessione plenaria, l’altra in esecutiva<sup>32</sup>. La *ratio* di tale doppia composizione è da ricercarsi nella volontà di voler accentrare il più possibile le competenze in materia ed essere efficienti dal punto di

---

<sup>31</sup> Regolamento 1024/2013 UE, art. 7 1° comma “Nei limiti stabiliti dal presente articolo, la BCE assolve i compiti di cui agli articoli 4, paragrafo 1, 4, paragrafo 2, e 5 in relazione agli enti creditizi stabiliti in uno Stato membro la cui moneta non è l’euro, laddove essa e l’autorità nazionale competente dello Stato membro in questione abbiano instaurato una cooperazione stretta a norma del presente articolo.”

<sup>32</sup> Le due sessioni sono disciplinate nel II e nel III titolo del 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.

vista del processo decisionale, senza però far venir meno la cooperazione con le Autorità nazionali di risoluzione, che sappiamo essere fondamentale sia per l'SRM che per l'SSM (seppur con le dovute differenze). Andando ad analizzare più nel dettaglio le due composizioni, notiamo che per quanto riguarda la plenaria, essa è composta innanzitutto da cinque membri, i quali sono un presidente e altre quattro personalità di nomina europea. Non dobbiamo dimenticarci però che ogni Stato che partecipa all'SRM ha il diritto/dovere di nominare all'interno dell'SRB un rappresentante della propria Autorità di risoluzione, che prenderà sempre parte alle sessioni della composizione plenaria, mentre per quanto riguarda l'esecutiva, la sua presenza dipenderà dalla materia trattata da tale sessione. Ad entrambe le composizioni prenderà parte un rappresentante della Commissione e della Banca Centrale Europea. Essi svolgeranno un ruolo prettamente di osservazione permanente, ciò significa che entrambi i rappresentanti non godranno del diritto di voto.

Parlando invece delle materie che interessano le decisioni prese dalla sessione plenaria, esse possono essere ricondotte a tre campi, che riguardano rispettivamente: (i) compiti di primaria importanza dell'amministrazione generale del *Single Resolution Board*, (ii) problematiche attinenti con la cooperazione che deve sussistere tra quest'ultimo e le NRA, e per ultimo tutte quelle (iii) decisioni concernenti tematiche di importante risalto economico e strategico per l'SRM, pensiamo ad esempio alle problematiche riguardanti il fondo unico.

Una volta esposte le materie oggetto di disposizioni da parte della sessione plenaria, mi limiterò ad affermare che gli argomenti oggetto di decisioni da parte della sessione esecutiva sono coloro i quali non rientrano nelle competenze della plenaria. Si capisce quindi che l'esecutiva assume una competenza residuale verso "tutte le decisioni ai fini dell'attuazione" del regolamento 806/2014 UE che non sono appunto rimesse alla plenaria o al solo presidente.

La composizione dell'esecutiva si caratterizza per la presenza del suo presidente e di quattro membri, presenti a tempo pieno e provenienti dal Comitato. Per quanto riguarda invece la rappresentanza delle Autorità nazionali di risoluzione, essa avviene unicamente quando le decisioni della sessione esecutiva riguardano deliberazioni che si riferiscono a intermediari che sono stabiliti nel proprio Stato di appartenenza<sup>33</sup>.

Andando a trattare più nel dettaglio le modalità con cui l'SRM può dare avvio ad una risoluzione nei confronti di un intermediario, occorre dire che è fondamentale che ricorrano tre

---

<sup>33</sup> Per maggiori informazioni sull'argomento cfr. 19. Capolino, *Banking Recovery and Resolution*: cit. p. 13-15.

condizioni, le quali sono presenti sia nella BRRD<sup>34</sup> sia nel regolamento 806/2014 (SRM). Queste tre condizioni, espresse molto sinteticamente, attengono alla presenza di una situazione di dissesto o a rischio dissesto per l'ente, alla non presenza di misure alternative ed infine all'interesse del pubblico che trarrebbe beneficio dall'azione di risoluzione. Solo una volta che si siano verificati, e si siano appurati, i 3 presupposti è allora possibile dare avvio alla procedura di risoluzione, che spetterà al *Board* o alle Autorità nazionali, a seconda che l'ente sia sottoposto al controllo del primo o delle seconde. In realtà, prima di essere operativo, tale programma necessita del consenso del Comitato e della non obiezione da parte di quest'ultimo o del Consiglio entro 24 ore dalla sua presentazione.<sup>35</sup>

Come detto sopra, all'SRB spetta la gestione del fondo unico di risoluzione (SRF), il quale va a prendere il posto di quei fondi nazionali di investimento che erano previsti in ogni Stato membro. Le modalità di utilizzo del *Single Resolution Fund* sono disciplinate nel regolamento SRM. La sua proprietà, come già detto, spetta al *Board*, che però può utilizzarlo e attingerne unicamente nell'azione di applicare in maniera efficace gli strumenti di risoluzione. Per quanto riguarda la sua composizione, esso è formato da contributi versati da banche e intermediari che rientrano nel meccanismo circoscritto dall'SRM. L'obiettivo che si è posto il *Single Resolution Mechanism* è quello di arrivare a coprire l'1% dei depositi delle banche autorizzate negli Stati membri (si parla a questo proposito di circa 55 miliardi di euro). Tale obiettivo ovviamente non deve essere posto in tempi brevissimi, ma viene preso in considerazione un periodo transitorio di 8 anni. Fino a quel momento il fondo sarà composto da comparti nazionali che, al momento del raggiungimento della cifra prestabilita (l'1% dei depositi delle banche), cesseranno di esistere e il fondo assumerà carattere sovranazionale. Secondo l'articolo 74 del regolamento SRM, inoltre, il fondo potrà beneficiare anche di fondi pubblici, da ottenere mediante accordi ad hoc, che saranno disponibili immediatamente.

---

<sup>34</sup> Regolamento 1024/2013 UE, art. 32 “Gli Stati membri provvedono a che le autorità di risoluzione possano avviare un'azione di risoluzione per un ente di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), solo se l'autorità di risoluzione ritiene soddisfatte tutte le condizioni seguenti: a) l'autorità competente, previa consultazione dell'autorità di risoluzione, o l'autorità di risoluzione, alle condizioni stabilite al paragrafo 2 e previa consultazione dell'autorità competente, ha stabilito che l'ente è in dissesto o a rischio di dissesto; b) tenuto conto della tempistica e di altre circostanze pertinenti, non si può ragionevolmente prospettare che qualsiasi misura alternativa per l'ente in questione, incluse misure da parte di un IPS, sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza, tra cui misure di intervento precoce o di svalutazione o di conversione contrattuale degli strumenti di capitale pertinenti ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 2, permetta di evitare il dissesto dell'ente in tempi ragionevoli; c) l'azione di risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico a norma del paragrafo 5”.

<sup>35</sup> Per maggiori informazioni sull'argomento cfr. Capolino, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, per il Convegno conclusivo del progetto PRIN 2010-11, Siena, 7-9 aprile 2016, pag. 16-17

Il funzionamento di tale fondo mette però in risalto dei malfunzionamenti del *Single Resolution Mechanism*, che attengono all'eventualità che l'ammontare di risorse monetarie nel fondo non siano congrue a coprire i fabbisogni per la risoluzione/gestione della crisi. Si sta cercando però di ovviare a tale situazione istituendo un meccanismo di ultima istanza definito *backstop*, che poggia sulla linea di credito del meccanismo di stabilità al fondo unico (il MES). Consideriamo anche che tale sistema "dovrebbe comunque prevedere il successivo recupero attraverso contributi delle banche, in modo da mantenere intatti i principi ispiratori della riforma, che vogliono i costi della risoluzione a carico del settore privato e non dei contribuenti"<sup>36</sup>.

### 1.3.4 Il Deposit Guarantee Scheme

Terzo ed ultimo pilastro della Banking Union è uno schema armonizzato di assicurazione dei depositi a livello europeo (c.d. EDIS). Quest'ultimo ha lo scopo, utilizzando le parole del Vice Capo al dipartimento di vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia De Polis, di "ridurre le distorsioni competitive dovute alle diverse forme di protezione e modalità di funzionamento degli schemi nazionali"<sup>37</sup>. Tale progetto, per quanto risulti, a mio avviso, fondamentale per una vera e propria vigilanza bancaria armonizzata a livello europeo, soprattutto con riferimento alla gestione di crisi bancarie, è ad oggi ancora in fase embrionale, e ciò è dovuto alle forti resistenze di varie forze politiche. Inoltre, come ricordato dal rapporto dei Cinque Presidenti del giugno del 2015, il *Deposit Guarantee Scheme* ha sicuramente più probabilità rispetto ai fondi di garanzia nazionale di essere neutrale per le finanze pubbliche di uno Stato, in quanto, come è facilmente intuibile, i rischi vengono diffusi e i contributi che compongono un fondo sovranazionale hanno la peculiarità di essere prelevati da un numero più ampio di intermediari finanziari<sup>38</sup>.

Nel dicembre del 2015, la Commissione ha presentato una proposta per modificare il regolamento 806/2014 al fine di istituire un *European Deposit Insurance Scheme* (EDIS), accolta positivamente dalla BCE nel gennaio del 2016. L'EDIS dovrà essere composto unicamente da risorse provenienti da privati, fornite ovviamente dai gruppi bancari dell'Eurozona. Scopo dell'EDIS è quello di creare un sistema mutualistico di assicurazione

---

<sup>36</sup> Capolino, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, cit. p. 18

<sup>37</sup> De Polis, *Unione Bancaria e gestione delle crisi: un modello di Banca in trasformazione*, intervento di Stefano De Polis, Monza 3 ottobre 2014 (atto del convegno "XII PAN European Banking Meeting").

<sup>38</sup> Per una riflessione sul Rapporto dei Cinque Presidenti, si veda I. Visco, *European Union: progress or regress? Speech at the 50th Anniversary Conference of Istituto Affari Internazionali*, 13 novembre 2015.

privata dei depositi a livello europeo. Esso poggerrebbe sul *Deposit Insurance Fund* (c.d. DIF), tale fondo sarebbe composto dai trasferimenti derivanti dagli Stati membri, i quali li raccoglierebbero ovviamente dai propri intermediari. La speranza è che l'*Euroepan Deposit Insurance Scheme* possa assicurare protezione a tutti i paesi che rientrano nell'ambito di controllo dell'SSM, portando con sé un aumento della fiducia nei confronti del sistema bancario europeo da parte dei cittadini. Per quanto riguarda il processo di formazione dell'EDIS, è previsto che esso si articoli in 3 fasi. La prima dovrebbe giungere al termine nel 2019 e vede come protagonista il DIF, che assume il compito di "assicurare" il fabbisogno finanziario lasciato scoperto dai fondi nazionali per un valore massimo del 20 per cento, nel fare ciò il DIF interverrebbe unicamente in seguito al ricorso da parte dei fondi nazionali di risorse già disponibili. Nella seconda, definita di coassicurazione, che dovrebbe andare dal 2020 al 2023, il DIF continuerebbe a farsi carico dei costi dell'intervento fino all'80 per cento, in questa fase però la sua azione avverrebbe in contemporanea a quella dei fondi nazionali. Nell'ultima fase che dovrebbe portare al completamento dell'EDIS nel 2024, il DIF ritornerebbe a farsi carico completamente dell'impegno finanziario necessario. Come si può facilmente notare, la formazione dell'*Euroepan Deposit Insurance* avrebbe tempi molto lunghi e non ricorrerebbe al *backstop* pubblico. Va detto che la proposta ha raccolto non pochi pareri sfavorevoli, soprattutto da Paesi quali Germania, Francia, Olanda e Finlandia, i quali, prima di parlare di tale deposito europeo, vorrebbero che si armonizzassero disposizioni in tema di leggi fallimentari, disciplina delle garanzie ed altre, ma che soprattutto vengano disegnati dei requisiti prudenziali riguardanti titoli di Stato nei bilanci dei gruppi bancari. Alla luce di quanto detto, si capisce come il parere del Direttore generale della Banca d'Italia Rossi a tal proposito sia abbastanza poco fiducioso riguardo la speranza di creazione dell'EDIS in tempi brevi.

## CAPITOLO II

### UN NUOVO MODO DI GESTIRE LE CRISI BANCARIE: LA BANK RECOVERY AND RESOLUTION DIRECTIVE

*Sommario: 2.1 La Bank Recovery and Resolution Directive – 2.2 Gli strumenti di prevenzione – 2.2.1 I recovery plans e i resolution plans – 2.2.2 I trasferimenti infragruppo – 2.3 Gli strumenti di intervento precoce – 2.3.1 Gli ordini agli amministratori e i poteri di ispezione – 2.3.2 La rimozione dei membri del management – 2.3.3 Il temporary administrator – 2.4 La procedura di risoluzione – 2.4.1 Gli strumenti di risoluzione – 2.5 Il bail-in – 2.6 La BRRD e gli aiuti di Stato – Rapporto tra BRRD e SRM*

#### **2.1 La Bank Recovery and Resolution Directive**

Come abbiamo avuto modo di affermare nel precedente capitolo, la nuova Unione Bancaria Europea poggia sui tre pilastri che riguardano rispettivamente un meccanismo unico di vigilanza, un meccanismo unico di risoluzione ed uno schema unico dei depositi garantiti. Il primo ad essere costituito, a causa soprattutto della sua “facilità” di realizzazione rispetto agli altri due, è stato il meccanismo unico di vigilanza (SSM). Ovviamente però, la sola vigilanza bancaria non poteva essere in grado di tutelare gli stati dell’Unione da tutti i rischi caratterizzanti il sistema bancario, ma doveva necessariamente essere supportata da uno specifico comitato addetto alla risoluzione ed al risanamento degli enti creditizi in dissesto. Era quindi necessario “un meccanismo di risoluzione europeo in grado di mantenere la continuità delle funzioni finanziarie ed economiche essenziali delle banche in crisi, e di ridurre al minimo l’impatto sul sistema finanziario e sull’economia reale di un loro dissesto, prevenendo altresì l’uso di risorse finanziarie pubbliche”<sup>1</sup>. Appare chiaro che un simile risultato non potesse avvenire rapidamente ma necessitasse di numerosi interventi preliminari, allo scopo di rendere attuabile il Meccanismo Unico di Risoluzione delle crisi bancarie. Ho già espresso nel primo capitolo l’importanza, all’interno di una vigilanza bancaria comune, di un quadro normativo che sia il quanto più possibile “comunitario” tra i singoli Stati, in quanto le vecchie procedure di insolvenza, le quali erano per l’appunto diverse tra Stato e Stato, erano contraddistinte da incertezza e lentezza nella risposta, che le portavano ad essere inadeguate per gestire crisi

---

<sup>1</sup> Chiti, Santoro, L’Unione Bancaria Europea, Pacini Giuridica, 2016, p. 268.

bancarie, soprattutto di enti transfrontalieri. Per questo motivo un passo fondamentale e, azzarderei, prerequisito per la creazione dell'SRM è stata l'attuazione della già citata direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014 (c.d. BRRD). Riprendendo i caratteri generali della direttiva, essa si fonda su una cooperazione tra le autorità di risoluzione europee nel caso di dissesto e, quindi, risanamento di un ente creditizio che si trova sotto il controllo della BCE (enti *significant*), gli strumenti e le procedure armonizzate a livello europeo più rilevanti della BRRD sono la vendita di attività d'impresa, l'ente-ponte (c.d. *bridge bank*), la separazione delle attività e il *bail-in*. È opportuno specificare che la *Bank Recovery and Resolution Directive* armonizza sì le procedure di risoluzione e risanamento, ma essa consente ancora ai vari Stati di mantenere un certo potere decisionale, facendo permanere un elevato grado di discrezionalità in mano a questi ultimi. Da quanto è stato appena detto, si evince che sicuramente la BRRD ha fatto compiere un grande passo in avanti all'Unione in materie di vigilanza bancaria armonizzata, ma non bisogna comunque credere che essa permetta di eliminare le differenti prassi amministrative e l'instabilità dei mercati.

Sembra opportuno iniziare la trattazione della direttiva in esame, andando ad enunciare quello che è il principio cardine su cui essa si fonda: il risanamento in modo ordinato di qualsiasi ente creditizio tramite procedure particolari svolte da determinate autorità amministrative, in modo che l'impatto sul sistema economico internazionale sia ridotto al minimo. Questo principio è di fatto fondamentale per raggiungere l'obiettivo della BRRD, che è appunto la protezione del sistema economico europeo e la salvaguardia dei fondi pubblici tramite l'adozione ai minimi livelli di procedure "straordinarie" (es. *bail-out*) a favore delle banche<sup>2</sup>. Andando a compiere un'analisi "etimologica" del nome, ed andando a compiere una distinzione fra gli obiettivi delle procedure di "*recovery*" e "*resolution*", è opportuno specificare che con il primo termine si intende più che altro fare riferimento a strumenti e procedure che hanno il

---

<sup>2</sup> L'art. 31 della Direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014 (BRRD) recita "1. Nell'applicare gli strumenti ed esercitare i poteri di risoluzione, le autorità di risoluzione tengono conto degli obiettivi di risoluzione e scelgono gli strumenti e i poteri più adatti a conseguire gli obiettivi pertinenti nelle circostanze del caso.

2. Gli obiettivi della risoluzione cui rimanda il paragrafo 1 sono i seguenti: a) garantire la continuità delle funzioni essenziali; b) evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria, in particolare attraverso la prevenzione del contagio, anche delle infrastrutture di mercato, e con il mantenimento della disciplina di mercato; c) salvaguardare i fondi pubblici riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario; d) tutelare i depositanti contemplati dalla direttiva 2014/49/UE e gli investitori contemplati dalla direttiva 97/9/CE; e) tutelare i fondi e le attività dei clienti.

Nel perseguire i suddetti obiettivi, l'autorità di risoluzione cerca di ridurre al minimo i costi della risoluzione e di evitare la distruzione del valore, a meno che essa non sia necessaria al fine di conseguire gli obiettivi della risoluzione. IT L 173/248 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 12.6.201.

3. Fatta salva disposizione contraria della presente direttiva, i diversi obiettivi della risoluzione rivestono pari importanza e le autorità di risoluzione li ponderano opportunamente a seconda della natura e delle circostanze di ciascun caso.

principale intento di permettere all'ente creditizio di superare la crisi, mentre con “*resolution*” si intende un framework di procedure e strumenti che portano ad una riorganizzazione economica e strutturale dell'intermediario, che può arrivare fino alla sua soppressione<sup>3</sup>.

La *Bank Recovery and Resolution Directive* può essere divisa in tre parti fondamentali, ognuna delle quali si occupa di una particolare situazione dell'intermediario. La prima si occupa della prevenzione di situazioni di dissesto e crisi, la seconda riguarda l'adozione degli interventi precoci, mentre la terza, probabilmente la più rilevante, concerne la risoluzione vera e propria. La direttiva inizia (all' art.2) con un lungo elenco di definizioni, che riguardano sia la terminologia utilizzata al suo interno, che le varie classi di enti e autorità a cui fa riferimento. Di fondamentale importanza è l'articolo 3, il quale disciplina la scelta dell'autorità a cui spetterà il compito di attuare gli strumenti e le procedure previste dalla BRRD. È prevista la possibilità in cui l'autorità di risoluzione sia anche l'autorità di vigilanza, ma in questo caso è richiesto che siano rispettate delle condizioni per salvaguardare l'indipendenza operativa e l'assenza di conflitti tra le due funzioni.

Per quanto riguarda i contenuti, una caratteristica che sicuramente emerge dalla nuova disciplina è lo spostamento del cosiddetto rischio d'impresa sui titolari dell'iniziativa societaria, riscontrabili principalmente in creditori sociali, organi sociali e azionisti della banca, che concorreranno in maniera diversa alla “risoluzione” dell'intermediario. Per quanto riguarda la prima categoria di stakeholder, si impone la sostituzione del debitore attraverso la cessione delle passività dell'ente e la riduzione delle stesse passività fino ad un assorbimento del deficit<sup>4</sup>. Nei confronti degli organi sociali, la disciplina va a mutare quelli che sono i loro compiti, più nel dettaglio, viene disposto che essi debbano redigere programmi di intervento insieme all'Autorità di vigilanza. Per quanto riguarda gli azionisti, invece, si realizza forzatamente l'anticipata sopportazione del rischio dell'investimento, andando a ridimensionare le posizioni patrimoniali di ogni singolo azionista. Anche le prerogative amministrative di questi ultimi subiscono un pesante ridimensionamento.

---

<sup>3</sup> Sull'argomento cfr. Stanghellini, Quaderni di Ricerca Giuridica, “Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri”, Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013, p. 156.

<sup>4</sup> Per maggiori informazioni sull'argomento cfr. Chiti, Santoro, *L'unione Bancaria europea*, cit. p.359.

## 2.2 Gli strumenti di prevenzione

### 2.2.1 I recovery plans ed i resolution plans

Riportando all'attenzione del lettore le tre parti in cui è divisa la direttiva, e parlando degli strumenti che riguardano la "prevenzione" di situazioni di dissesto dell'ente, un ruolo di primo piano è giocato dai "*recovery plans*". Tali piani sono degli istituti di cui ogni intermediario deve fornirsi. Essi vanno redatti secondo principi stabiliti dall'EBA, con cadenza annuale.<sup>5</sup> Il loro contenuto prevede degli indicatori, che al verificarsi di determinate situazioni di crisi fanno scattare automaticamente delle contromisure per permettere alla banca di superare lo stato di dissesto. Gli indicatori possono essere sia di carattere qualitativo che quantitativo. I primi riguardano soprattutto elementi quali la liquidazione e la capitalizzazione dell'ente, e fanno riferimento soprattutto al contesto macroeconomico di riferimento. Gli elementi qualitativi, di più difficile misurazione, concernono aspetti quali il rischio di controparte e le varie tematiche decisionali che si riferiscono all'intermediario. Le Autorità di vigilanza sono competenti nel valutare l'adeguatezza di questi piani. Quest'ultime hanno vari poteri, i principali sono: la facoltà di richiedere che la redazione dei piani avvenga con una cadenza maggiore rispetto a quella annuale, la possibilità di andare a verificare che il contenuto del piano sia tale da permettere tempestività ed efficacia di risposta ed infine hanno il ruolo di controllare l'attività degli intermediari tramite dei *test* di scenario al fine di verificare la tenuta dei *recovery plans*. Un ulteriore ruolo fondamentale è anche svolto dall'SRB, quest'ultimo ha la capacità di esprimere pareri e far valere la propria opinione. Lo scenario così descritto presenta un piano redatto da un intermediario ma la cui valutazione è soggetta al controllo di più Autorità (di vigilanza e di risoluzione), e nel caso quest'ultime decidano per una modifica del piano, la banca avrà l'obbligo di redigere un nuovo *recovery plan* entro tre mesi.

Da non confondere con i "*recovery plans*" sono i "*resolution plans*", chiamati anche "piani di riorganizzazione aziendale", che non riguardano più strumenti di prevenzione, ma sono procedure da intraprendere nel momento in cui l'ente entra in uno stato di dissesto irreversibile, comportando la necessità di una sua ristrutturazione, o, nel peggiore dei casi, di una sua liquidazione e uscita dal mercato in maniera ordinata.

---

<sup>5</sup> Per maggiori informazioni riguardo i *recovery plans* cfr. Stanghellini, Quaderni di Ricerca Giuridica, "Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri", cit. pag. 423-425.

Essi ricoprono tre funzioni principali:

1. “fornire *ex-ante* ai supervisori e alle autorità di risoluzione un quadro dettagliato su struttura e operatività delle istituzioni finanziarie, che possa servire da guida in caso di risoluzione;
2. aumentare la trasparenza e la disciplina di mercato;
3. indurre le banche a ridurre la loro complessità e a semplificare le loro strutture societarie” (Carmassi).

Ovviamente vi sono numerosi punti di contatto tra *recovery plans* e piani di risoluzione veri e propri. Infatti, potremmo dire che in un certo qual modo quest’ultimi si basano su numerose informazioni presenti nei primi. Ma non solo, le decisioni tecniche e politiche prese nell’ambito dei “*recovery plans*” vanno ad incidere in quella che sarà la fase di risoluzione. In conclusione, è importante specificare che l’obiettivo di questi piani non è azzerare completamente crisi e situazioni di dissesto degli intermediari bancari, questa situazione sarebbe sì auspicabile, ma è operativamente impossibile. Compito di questi due tipi di piani è rendere la probabilità che si verifichino tali eventi, quanto più prossima allo zero. Per quanto riguarda il loro contenuto, il corpo dei *resolution* comprende norme per controllare il rendimento del patrimonio ed in caso di crisi reintegrarlo, indicatori per controllare i livelli di rischio che l’intermediario assume in relazione a determinate fattispecie (credito, mercato, liquidità), definizioni utili al salvataggio interno ed infine previsioni riguardo le principali linee di business che necessitano di rimanere economicamente e giuridicamente separate dalle altre funzioni, affinché sia garantita la continuità nel caso in cui la banca risulti insolvente<sup>6</sup>. Anche in questo tipo di piani è espressamente vietato far ricorso a misure che contemplino una qualsiasi forma di intervento pubblico.

Come nel caso dei *recovery plan*, anche per i *resolution*, sono previste delle frequenze obbligatorie di aggiornamento e disposizioni informative obbligatorie, specificate nella BRRD all’ art. 10, par.7.

Di difficile comprensione appare stabilire a chi appartiene la competenza in materia di *resolution plan*. Al fine di schematizzare il problema, e cercare di renderlo il più chiaro possibile, è utile fare ricorso a questa scaletta:

- 1) “Nel caso di banche *less significant*, la definizione del piano spetta all’autorità nazionale di risoluzione che agisce in un contesto di armonizzazione di coordinamento con l’SRB;

---

<sup>6</sup> Lugarsi; Scipione in Chiti, Santoro, L’unione Bancaria europea, cit. p.433.

- 2) Per le banche *significant*, è competente l'SRB in collaborazione con le Autorità nazionali di risoluzione, all'interno di *International resolution teams* (meccanismi mutuati dall'SSM). In questa fattispecie, occorre poi distinguere ulteriormente a seconda che l'intermediario abbia sede legale:
  - i. In uno Stato dell'UE, ma al di fuori dell'area dell'euro, nel qual caso si ricorrerà ai collegi di risoluzione
  - ii. In un Paese terzo rispetto all'UE, per cui occorrerà stipulare accordi di cooperazione *ad hoc* (c.d. "*cooperation agreement*");
- 3) Infine, in presenza di una SIFI, è prevista l'istituzione di un *Crisis Management Group*, all'interno del quale avrà luogo una stretta collaborazione tra le AR (quelle nazionali e l'SRB), da un lato, e le autorità di supervisione competenti (quelle nazionali per le banche *less significant* / la BCE per quelle *significant*), dall'altro"<sup>7</sup>.

### **2.2.2 I trasferimenti infragruppo**

La *Bank Recovery and Resolution Directive*, comprende tra le misure che rientrano nella "prevenzione" anche i cosiddetti trasferimenti infragruppo. Tale strumento (similmente ai *recovery e resolution plan*) non viene utilizzato nel momento in cui si deve risolvere una situazione di dissesto imminente, ma compie un ruolo che potremmo definire *ex ante*, o di tipo programmatico.

L'art. 19, par. 1 della direttiva in esame dispone che "Gli Stati membri provvedono a che un ente impresa madre in uno Stato membro, un ente impresa madre nell'Unione ovvero un ente di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere c) o d), o le relative filiazioni di altri Stati membri o paesi terzi che sono enti o enti finanziari oggetto della vigilanza su base consolidata dell'impresa madre possano concludere un accordo per fornire sostegno finanziario a un'altra parte dell'accordo che rientri nei presupposti dell'intervento precoce ai sensi dell'articolo 27, purché siano soddisfatte altresì le condizioni stabilite nel presente capo."<sup>8</sup> Per quanto riguarda gli accordi veri e propri, essi prendono la forma di sostegni finanziari sotto forma di prestito, prestazione di garanzie e fornitura di attività di sostegno finanziario<sup>9</sup>. Inoltre è pacifico che oltre alla lista di accordi presentata dalla direttiva, vengano accettati anche altri strumenti di assistenza finanziaria, che devono però passare dall'approvazione dell'Autorità di vigilanza.

---

<sup>7</sup> Scipione in Chiti, Santoro, L'unione Bancaria europea, cit. p. 437-438.

<sup>8</sup> Art. 19, Par. 1, Direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014.

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni sull'argomento cfr. art. 19, par 5, lett. b), Direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014.

All'articolo 16 si dispone la legittimità di tali accordi, che entrano in azione nel momento in cui un ente del gruppo abbia violato o stia per violare alcune delle condizioni disposte dall'art. 23. L'accordo infragruppo necessita dell'approvazione dell'Autorità di vigilanza, che può anche opporvisi. In linea generale il sostegno finanziario viene concesso solo nel caso in cui si ritiene che la sua messa in atto possa mettere fine alla situazione di crisi, che la banca che lo riceve possa restituirlo in futuro e che la banca che lo eroghi non possa incorrere in crisi di stabilità dovute all'erogazione del sostegno stesso.

Andando ad esaminare la fattispecie dei trasferimenti infragruppo da un punto di vista che potrebbe essere quello di un singolo Stato dell'Unione, ci accorgiamo che è sicuramente nell'interesse di tutti poter contare su una norma la quale dispone che in caso di una crisi di gruppo vengano attivati interventi per superare il dissesto. Ma gli Stati membri possono aver interessi diversi da quello generale, che coincidono maggiormente con quelli delle loro banche locali. Per questo motivo non sembra strano che un Paese possa opporsi allo strumento dei trasferimenti se sostiene che esso possa minare la solvibilità degli enti creditizi locali. È lecito credere che tale "situazione" perdurerà "fino a quando non sarà approntato un meccanismo che fornisce gli eventuali fondi necessari per affrontare l'emergenza e quindi vi sarà certezza che i costi della crisi non possano andare a carico delle finanze dello stato ospitante"<sup>10</sup>.

### **2.3 Gli strumenti di intervento precoce**

Sotto la dicitura "strumenti di intervento precoce" rientrano una serie di procedure e attività che la direttiva 2014/59/UE pone in capo alle Autorità di vigilanza. Finalità di tale categoria di disposizioni è quella di "affrontare" lo stato di crisi dell'ente nella sua fase iniziale, al fine di prevenire il suo acuirsi e far tornare la banca alla situazione iniziale di stabilità. Gli interventi precoci entrano in gioco nel momento in cui l'intermediario presenti delle difficoltà riscontrabili soprattutto nell'area aziendale e di management, che devono essere efficacemente trattate per non compromettere la stabilità dello stesso<sup>11</sup>. Ovviamente per comprendere in maniera adeguata quando questo tipo di strumenti debbano entrare in funzione, occorre avere chiaro quando un intermediario bancario entra in crisi. Diciamo che un ente entra in tale situazione quando esso violi o stia per violare uno dei vari requisiti che troviamo nelle direttive e regolamenti in materia di accesso all'attività degli enti creditizi ed in materia di adeguatezza

---

<sup>10</sup> Stanghellini, Quaderni di Ricerca Giuridica, "Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri", cit. p. 160.

<sup>11</sup> Sull'argomento cfr. art 27-30, Direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014.

patrimoniale. Ad essi vanno aggiunti anche le disposizioni vigenti nella direttiva 2004/39/CE (c.d. MiFID). Accanto ai requisiti appena presentati, indicatori importanti di dissesto sono presentati dagli indici di liquidità, di crediti deteriorati rispetto al totale degli attivi e da indicatori di rischio<sup>12</sup>.

### **2.3.1 Gli Ordini agli amministratori e i poteri di ispezione**

Tra i principali strumenti su cui può contare l'Autorità di vigilanza nei confronti degli enti in crisi, rientra il potere di ordinare agli amministratori dell'intermediario di intervenire in molteplici contesti. Ad esempio l'Autorità può obbligare l'amministratore ad avviare il piano od una sua singola parte e può richiedere che venga aggiornato con più frequenza. Può inoltre richiedere che il *board* direttivo presenti soluzioni entro un dato periodo di tempo. Altri ordini attivabili dall'Autorità di vigilanza sono quelli di convocazione degli azionisti (in maniera diretta, o indiretta), di sostituzione dei membri del management e di cambio di strategia di business. Una caratteristica che accomuna tali misure è che tutte comportano una forte limitazione dell'autonomia privata dell'ente.

### **2.3.2 La rimozione dei membri del management**

Nel caso in cui la situazione di crisi dell'intermediario è causata da forti irregolarità manageriali, uno strumento molto potente su cui può contare l'Autorità di vigilanza è quello di rimozione del management. La rimozione può riguardare singoli amministratori, un numero limitato di manager, fino ad arrivare nei casi più gravi alla sostituzione dell'intero management. Quando vengono sostituiti degli esponenti aziendali, la successiva nuova nomina delle nuove cariche avverrà secondo le modalità ordinarie previste dall'ente, ma tali nomine dovranno essere approvate dall'Autorità. Alla base di un intervento di questo tipo, vi è la (giusta) osservazione che via sia una correlazione diretta fra l'entrata in crisi di un intermediario, e il cattivo management dello stesso, correlazione che può essere rinvenuta anche alla luce della crisi finanziaria del 2008<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Per una trattazione più dettagliata dell'argomento si rimanda a Chiti, Santoro, L'Unione Bancaria europea, cit. p. 438-439.

<sup>13</sup> Si veda ad esempio L. Donato, M. Cossa, Giocare d'anticipo: crisi bancarie e strumenti preventivi dell'Autorità di Vigilanza, in Banca impresa società, 2011, p. 339 ss.: "la crisi generale ha inciso in modo particolarmente penetrante sugli intermediari già afflitti da prassi irregolari e caratterizzati da un'operatività non sana e prudente, rendendo più rapida e impietosa l'emersione di squilibri nella struttura economica", p. 346.

Lo strumento della rimozione degli esponenti dell'autorità, può essere visto come uno strumento che si colloca in una posizione intermedia tra le disposizioni viste al paragrafo 2.1.2.1 e la fattispecie del *temporary administrator* che tratteremo nel paragrafo successivo. Ciò nonostante, questo tipo di strumento risulta avere un'importanza notevole nei casi in cui si voglia portare a termine una sana e prudente gestione dell'intermediario e prevenire situazioni di crisi.

### **2.3.3 Il Temporary administrator**

Nel contesto degli interventi precoci, l'elemento che sicuramente ricopre un ruolo di rilievo è il meccanismo di "progressività di intervento", che opera nella scelta degli strumenti da utilizzare nei confronti del management dell'ente. Questo meccanismo di progressività, prevede che se l'Autorità giudichi gli interventi "preliminari" messi in atto (sempre nell'ambito degli interventi precoci) non sufficienti a scongiurare situazioni di crisi, possa ricorrere alla nomina di uno o più amministratori temporanei. Come dice la parola stessa, tali amministratori resteranno in carica per un periodo limitato di tempo. Durante questo lasso di tempo, essi avranno il compito di gestire la banca o di assistere il management preesistente<sup>14</sup>. Parlando di *temporary administrator* non si può non notare la sua somiglianza con la figura del commissario straordinario previsto dall'ordinamento italiano, tale somiglianza, così come il rapporto tra la BRRD e la disciplina italiana, saranno trattati nel terzo capitolo.

Per quanto riguarda limiti e ruolo dell'amministratore temporaneo, essi sono delineati dalle autorità di risoluzione. I caratteri generali di tale ruolo sono che la durata minima è di un anno, durata che può però essere prorogata qualora ricorrano casi eccezionali. Per quanto riguarda i poteri essi sono specificati dalla BRRD, che all'art.29, par. 2-3, recita "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. [I poteri devono essere] proporzionati alle circostanze [e possono] comprendere alcuni o tutti i poteri dell'organo di amministrazione dell'ente ai sensi del relativo statuto e della legislazione nazionale, ivi compreso il potere di esercitare alcune o tutte le funzioni amministrative dell'organo di amministrazione dell'ente." Nel caso in cui l'amministratore temporaneo non vada a sostituire membri del management, ma si affianchi ad esso, sarà importante andare a delimitare quella che sarà la sua area di azione,

---

<sup>14</sup> Sull'argomento cfr. art. 29-30, Direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014.

rispetto a quella degli amministratori preesistenti. Nell'andare a realizzare questa "delimitazione", si andrà ad utilizzare il principio di proporzionalità e sarà opportuno che vecchio e nuovo management stabiliscano una relazione leale, considerando anche che, quando sarà richiesto, l'azione dei vecchi manager necessiterà dell'approvazione dell'autorità di riferimento.

La figura del *temporary administrator* non va confusa con quella dello *special manager*<sup>15</sup>. Il secondo, infatti, occupa sicuramente un ruolo maggiormente invasivo rispetto al primo, in quanto il suo utilizzo è unicamente finalizzato alla rimozione del management e non anche ad un suo "affiancamento". Inoltre lo *special manager* ha il potere di attuare oltre alle misure tipiche degli amministratori anche quelle degli azionisti.

Un'altra misura che si distanzia anche da quella dello *special manager*, è quella di nominare un amministratore che ricopra un ruolo di assistenza nei confronti dei membri aziendali, e che abbia però potere di veto nei confronti dello stesso management. Strumenti di questo genere, vengono definiti "informali", ed in Italia abbiamo avuto molte rappresentazioni di interventi di questo livello.

## **2.4 La procedura di risoluzione**

Andando a trattare quelli che sono gli strumenti principali della risoluzione di un ente creditizio, è importante andare a definire correttamente cosa si intenda per risoluzione dell'ente. Se ci riferiamo alla definizione contenuta nell'art. 3, par. 1, n. 10 del regolamento 806/2014/UE (c.d. SRM) possiamo rinvenire alcune perplessità, in quanto la risoluzione si riferisce direttamente all'ente e non ad uno stato di crisi, da cui potremo pensare che la *resolution* comporti necessariamente un'uscita dal mercato dell'intermediario. Ciò non è corretto, in quanto nella BRRD all' art. 28 par. 6, evinciamo che non è questo il fine obbligatorio di una procedura di risoluzione, e che anzi il suo scopo va per un certo verso contro questa conclusione<sup>16</sup>. La *Bank Recovery and Resolution Directive* presenta gli obiettivi di una procedura di risoluzione come l'assicurazione di continuità delle funzioni critiche e la prevenzione di situazioni di contagio sistemico, la minimizzazione di costi pubblici e la protezione dei risparmiatori. Tali obiettivi hanno tutti pari importanza, e sarà compito dell'Autorità scegliere lo strumento o la combinazione di strumenti che sappia raggiungere nel

---

<sup>15</sup> Sull'argomento cfr. art. 35, Direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014.

<sup>16</sup> Sull'argomento cfr. art. 14, par. 2, Regolamento 806/2014/UE del 15 luglio 2014.

miglior modo l'obiettivo che risulta più rilevante in ogni singola situazione, sempre cercando di ridurre al minimo costi e perdite. Inoltre, è da tenere in considerazione che molto spesso gli obiettivi possono risultare in contrasto tra loro, in questo contesto bisogna saper trovare un giusto *trade-off* tra i vari fini.

Ai fini del trattamento delle procedure di risoluzione è importante andare a definire quelle che sono le condizioni affinché venga aperta una procedura di risoluzione. La condizione base è definita sia nella BRRD sia nel regolamento SRM, e afferma che il presupposto è che “l'ente sia in dissesto o a rischio di dissesto<sup>17</sup>”. Il problema sorge nel momento in cui si cerchi di dare una definizione della parola “dissesto”. Infatti nell'ordinamento italiano tale parola non è ben definita dal punto di vista giuridico. La scelta di una parola così generica non sembra essere però dovuta ad un mero caso, infatti se si legge il testo della direttiva nelle altre lingue europee notiamo come il legislatore abbia scelto per ogni Paese parole con un significato “generico” dal punto di vista giuridico<sup>18</sup>. Per questo motivo, più che una definizione *giuridica* di dissesto, è opportuno darne una definizione *funzionale* che verte principalmente su tre punti:

1. Il dissesto viene inteso come la causa scatenante un intervento molto inviso da parte dell'Autorità di vigilanza nei confronti dell'ente, in quanto rimedi meno invasivi non sarebbero efficaci.
2. La risoluzione derivante dalla BRRD deve essere intesa come una risoluzione “sussidiaria alla procedura ordinaria d'insolvenza nazionale”<sup>19</sup>
3. La risoluzione derivante dalla BRRD gode di caratteri di concorsualità.

Dall'unione di questi 3 elementi, il legislatore italiano ha espresso come condizione necessaria per l'apertura di una procedura di risoluzione, il presupposto per cui “l'ente sia in stato d'insolvenza o a rischio d'insolvenza” (cit. Rulli). Con tale perifrasi si intende che l'intermediario abbia perso o stia per perdere dei requisiti fondamentali per le sue operazioni ordinarie, situazione che può essere causata da un livello dell'attivo minore di quello del passivo, o da una crisi di liquidità.

Mi sembra opportuno a questo opportuno fare un riferimento riguardo il rapporto tra la procedura di risoluzione comunitaria e quella ordinaria. In precedenza si è affermato che la prima è sussidiaria alla seconda. In effetti la risoluzione prevista dalla BRRD non può essere

---

<sup>17</sup> Sull'argomento cfr. art. 31, par. 1, Direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014; e art. 18, par. 1, Regolamento 806/201 del 15 luglio 2014.

<sup>18</sup> Nella Direttiva tedesca: “das Unternehmen faelt”; in quella inglese: “the entity is falling”; in quella spagnola: “el ente esté en graves dificultades”; infine nella francese: “la défaillance de l'entité”.

<sup>19</sup> Chiti, Santoro, L'Unione Bancaria Europea, cit. p. 408.

effettuata se si prevede che la risoluzione ordinaria dello Stato possa raggiungere gli obiettivi previsti dal legislatore. Ovviamente tale previsione non è di semplice attuazione e richiede una valutazione da parte sia del Comitato europeo, sia della Commissione europea. Inoltre, nel caso di paragone con la procedura ordinaria d'insolvenza, la BRRD specifica che con essa ci si riferisce a “procedure collettive di insolvenza che comportano lo spossessamento parziale o totale di un debitore e la nomina di un liquidatore o amministratore, di norma applicabili agli enti ai sensi del diritto nazionale, e che siano specifiche per tali enti oppure applicabili in generale a qualsiasi persona fisica o giuridica”<sup>20</sup>.

La scelta tra l'uno o l'altro tipo di procedura spetta all'Autorità di risoluzione. A livello comunitario, come già detto, l'autorità è il *Single Resolution Mechanism*, se ci focalizziamo su un contesto nazionale, ogni Stato ha l'obbligo di creare una propria Autorità di risoluzione<sup>21</sup>. In conclusione di questo argomento, voglio ricordare che nel caso si scelga la procedura di risoluzione comunitaria allora “nessun creditore sostiene perdite più ingenti di quelle che avrebbe sostenuto se l'ente [...] fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza.”<sup>22</sup>, è questo il principio del “*no creditor worse off principle*”.

#### **2.4.1 Gli strumenti di risoluzione**

Per quanto riguarda gli strumenti di attuazione di una procedura di risoluzione su cui può contare la direttiva BRRD, essi sono 4 e sono rispettivamente: (i) la vendita delle attività, (ii) l'ente-ponte, (iii) la separazione delle attività e il (iv) *bail-in*. L'utilizzo di uno di questi strumenti non esclude gli altri, anzi molto spesso è espressamente richiesto che se ne usi una loro combinazione. Come possiamo notare tra gli strumenti prescritti dalla direttiva non rientra la liquidazione coatta amministrativa. Infatti, la nuova procedura di risoluzione si distanzia da quest'ultima, non solo per la *forma* ma anche per presupposti e finalità. A tal proposito, è stato già specificato nelle pagine precedenti come per la BRRD assume grande importanza il fine della ristrutturazione dell'ente, e non necessariamente una sua uscita dal mercato. A questo proposito, prima di andar a trattare gli strumenti di *resolution* veri e propri, mi sembra opportuno andare a dividerli in base al loro fine e, più nel dettaglio, vedere se essi mirano a lasciare in vita la banca come entità giuridica autonoma (si parla in questo caso di strumenti *going concern*) o se invece mirano a portare a termine la vita della banca come entità giuridica

---

<sup>20</sup> Art. 2, par. 1, n. 47, Direttiva 2015/59/UE del 15 maggio 2014.

<sup>21</sup> Nel caso dell'Italia, l'autorità di risoluzione, così come l'autorità di vigilanza nazionale è la Banca d'Italia.

<sup>22</sup> Art. 14, lett. g, Regolamento 806/2014/UE del 15 luglio 2014.

tramite la sua ristrutturazione, per far sì che i vari portatori di interesse nei confronti dell'intermediario subiscano le minori perdite possibili (strumenti *gone concern*)<sup>23</sup>. Per quanto riguarda gli i primi, essi comprendono la vendita delle attività d'impresa, l'ente-ponte e la separazione delle attività. L'unico strumento *gone concern* è invece il *bail-in*. Anche se potrebbe non sembrare così, lo strumento del *bail-in* è molto spesso quello che risulta di maggior tutela per gli *stakeholder*, in quanto come abbiamo già detto, esso minimizza le perdite per questi ultimi, e soprattutto non è obbligatoriamente incompatibile con la continuazione dell'attività bancaria dell'ente, in quanto il *bail-in* può essere applicato anche ad una sola parte dell'intermediario e non solo alla sua interezza.

#### 2.4.1.1 La vendita delle attività d'impresa

La vendita delle attività d'impresa o *sale of business*, è definita nella BRRD<sup>24</sup> all'articolo 38 come la vendita di azioni, altri titoli di proprietà, attività ecc. ad un terzo soggetto che non sia un ente-ponte. Se guardiamo al nostro Paese, questo strumento non risulta innovativo per il nostro ordinamento, in quanto in Italia era già presente lo strumento di cessione in blocco di attività e passività, che rientrava nell'armamentario sia nelle procedure bancarie sia nel diritto fallimentare ordinario. Ciò che sicuramente innova la precedente disciplina riguarda la possibilità di essere oggetto della vendita, non solo per le "attività [...] e passività in blocco, ma anche [per] le azioni e gli altri titoli che danno diritti sull'ente soggetto a *resolution*, intervenendo dunque sulla sua struttura proprietaria"<sup>25</sup>. Come possiamo notare da quanto appena detto, l'attuale normativa in materia di risoluzione compie un enorme passo in avanti rispetto alla precedente, permettendo di sottoporre a confisca non solo il patrimonio del diretto interessato, ma anche "la persona giuridica" che è titolare del suddetto patrimonio. Ovviamente, misure di tale forza vanno ad intaccare quelli che sono "diritti senz'altro qualificabili come "proprietà" e dunque da trattare nel rispetto dei principi di rango costituzionale (europeo e nazionale) in materia"<sup>26</sup>. Tramite il *sale of business* dunque, l'attivo dell'ente creditizio può sia essere venduto direttamente, oppure in una maniera indiretta,

---

<sup>23</sup> Per maggiori informazioni sulle nozioni di *going and gone concern* cfr. Stanghellini, Quaderni di Ricerca Giuridica, "Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri", Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013; Chiti, Santoro, L'Unione Bancaria Europea, cit.

<sup>24</sup> Art. 38, n. 1, 1. Gli Stati membri provvedono a che le autorità di risoluzione dispongano del potere di cedere a un acquirente diverso da un ente-ponte:

a) azioni o altri titoli di proprietà emessi da un ente soggetto a risoluzione;  
b) tutte le attività, i diritti o le passività, o una parte di essi, dell'ente soggetto a risoluzione.

<sup>25</sup> Stanghellini, "Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri", cit. pag. 168.

<sup>26</sup> Stanghellini, "Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri", cit. pag. 169.

passando per la vendita delle sue azioni. In questa seconda modalità vengono ovviamente colpiti gli azionisti dell'intermediario.

Essendo una vendita dovuta alla risoluzione di una banca in crisi, è ovvio che tale tipo di cessione necessita di una certa velocità di realizzazione. Per tale motivo, sono previste delle disposizioni che cercano di velocizzare tale processo. Per citarne alcune: non viene richiesto alcun tipo di consenso da parte di soci o terzi soggetti per l'acquisto e all'acquirente vengono attribuite delle agevolazioni per quanto riguarda i requisiti autorizzativi normalmente imposti per l'esercizio dell'attività ceduta. Inoltre la BRRD all'articolo 39 par. 2, disciplina l'intervento dell'Autorità di risoluzione per sollecitare l'azione di possibili acquirenti, a tal proposito però la stessa Autorità "non favorisce o discrimina in modo indebito potenziali acquirenti".

#### **2.4.1.2 L'ente-ponte**

Secondo strumento da utilizzare nella procedura di risoluzione disciplinata dalla nuova direttiva è quello dell'ente-ponte (c.d. *bridge bank*). Esso ha vari punti di contatto con la vendita delle attività d'impresa, in quanto entrambi hanno ad oggetto tanto il patrimonio, quanto le azioni dell'ente in dissesto. Va detto però che la *bridge bank* ricopre un ruolo che potrei definire, con una piccola forzatura, *secondario* a quello della vendita delle attività. Questo perché si ricorrerà all'ente-ponte, unicamente in quelle situazioni in cui il *sale of business* non possa essere implementato e sia contemporaneamente presente un serio rischio per la stabilità sistemica. Una grandissima differenza rispetto al dispositivo della vendita dell'attività pubblica riguarda il fatto che l'acquirente non viene trovato sul mercato, ma è bensì un soggetto di proprietà pubblica, creato dall'Autorità di risoluzione e sottoposto al suo controllo e a quello pubblico. Vi è un solo caso in cui la *bridge bank* non debba essere obbligatoriamente di natura pubblica, ed è quello in cui venga usato il *bail-in* per convertire in capitale o ridurre l'importo dei crediti o dei titoli di debito che sono ceduti proprio ad una *bridge bank*, per permettergli di avere il capitale necessario.

Una volta utilizzato tale strumento, il nuovo ente che si viene a creare deve essere considerato la continuazione della banca in dissesto. Questa disposizione comporta che l'ente-ponte potrà avvalersi di tutti i diritti della banca nei confronti di attività, sistemi di pagamento ecc. La vecchia banca invece verrà liquidata secondo la procedura ordinaria di insolvenza del Paese in questione.

Per quanto riguarda l'obiettivo che la direttiva BRRD vuole perseguire tramite questo strumento, esso è principalmente quello di portare avanti le normali operazioni e servizi erogati dall'ente e di liquidare in modo ordinato e definitivo la banca in dissesto, tutto ciò mentre si cerca una soluzione permanente per l'ente-ponte.

Per quanto riguarda i suoi requisiti, essi sono espressi nella BRRD e, più nel dettaglio, l'ente-ponte:

- a) “è interamente o parzialmente di proprietà di una o più autorità pubbliche che possono includere l'autorità di risoluzione o il meccanismo di finanziamento della risoluzione ed è controllata dall'autorità di risoluzione;
- b) è costituita al fine di ricevere e detenere, in tutto o in parte, le azioni o altri titoli di proprietà emessi da un ente soggetto a risoluzione, ovvero la totalità o parte delle attività, diritti e passività di uno o più enti soggetti a risoluzione al fine di mantenere l'accesso alle funzioni essenziali e vendere l'ente o l'entità di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), c) o d)”.<sup>27</sup>

Esso dovrà inoltre operare nel rispetto di requisiti patrimoniali ed ovviamente entro i limiti posti dalla disciplina comunitaria con riguardo agli aiuti di Stato<sup>28</sup>.

La *bridge-bank* ha una durata temporanea limitata, e la cessazione della sua esistenza può essere dovuta rispettivamente alla sua fusione con un'altra entità, con la vendita (o liquidazione) della maggior parte (o di tutto) il patrimonio, oppure in mancanza di tali fattispecie, dal trascorrimento di due anni dalla sua istituzione.

### **2.4.1.3 La separazione delle attività d'impresa**

Nel caso in cui la vendita o la liquidazione delle attività sul mercato possa avere effetti negativi, la procedura di risoluzione ricorre ad un altro dispositivo, quello della separazione delle attività, spesso indicato anche con il nome di *bad bank*, presto vedremo il perché. Il funzionamento ed i principi fondamentali di tale strumento sono disciplinati nella direttiva all'articolo 42, dove si evince che l'Autorità di risoluzione ha il potere di separare quelli che sono gli asset “buoni” della banca, da quelli che risultano “cattivi”. Gli asset vengono definiti informalmente “cattivi” allorquando essi siano giudicati deteriorati (es. NPL), o sia molto difficile valutare la loro esistenza nel bilancio della banca. Gli asset del secondo tipo vengono

---

<sup>27</sup> Art. 40, n. 2, lett. a-b, della Direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014.

<sup>28</sup> Per maggiori informazioni sull'argomento cfr. art. 41, della Direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014.

dunque trasferiti ad una banca – per tale ragione definita *bad bank* – che altro non è che una società-veicolo, il trasferimento ha lo scopo di rendere più efficace l'utilizzo di uno degli altri strumenti di risoluzione nei confronti dell'intermediario in dissesto. Da quanto appena detto, scaturisce che lo strumento della separazione delle attività può essere implementato solo congiuntamente ad altri dispositivi di *resolution*, in quanto – ovviamente – la creazione di una *bad bank* senza compiere altre disposizioni verso l'ente in crisi non porterebbe alcun tipo di giovamento.

La società veicolo così creata sarà, proprio come la *bridge bank*, sottoposta al controllo pubblico, ed anche la sua partecipazione sarà principalmente di natura pubblica. Grazie alla *bad bank* la banca in crisi potrà migliorare il suo bilancio, rendendolo privo di tutti gli attivi deteriorati. Così facendo l'intermediario potrà massimizzare il valore del suo attivo e procedere dunque ad una sua liquidazione in maniere ordinata. In questo modo, il valore che scaturisce dalla sua liquidazione sarà certamente maggiore di quello che si sarebbe manifestato se si fosse optato direttamente per la procedura ordinaria di insolvenza. Infatti, se ipotizziamo una liquidazione senza l'utilizzo della *bad bank*, l'ente creditizio in dissesto non riuscirebbe a vendere gli attivi deteriorati, e dovrebbe svalutare il totale dei suoi asset per un ammontare pari agli attivi “cattivi”, registrando una perdita. Con l'aiuto della società veicolo che invece si “accolla” tali asset deteriorati, la banca in crisi evita la perdita, mentre la prima cartolarizza gli asset e crea obbligazioni da vendere al pubblico. Con il ricavato della vendita la *bad bank* paga all'intermediario il valore degli attivi “cattivi”.

Per concludere sull'argomento, mi sembra opportuno andare a richiamare quelle che sono le differenze tra lo strumento della *bad bank* e quello della *bridge bank*. Il secondo ha lo scopo di proseguire la normale attività d'impresa della banca, fino al momento in cui essa non sia ceduta o liquidata, ed ha una durata temporale limitata che indica il perseguimento di fini di breve termine. La *bad bank* invece, ha lo scopo di acquistare asset deteriorati dall'ente in crisi, e cercare di rimetterli sul mercato per recuperare parte del loro valore, al tempo stesso “libera” la *good bank* da tali asset, permettendole di migliorare il proprio bilancio, questa procedura può richiedere tempi ovviamente molto lunghi.

## **2.5 Il bail-in**

L'ultimo strumento che attiene alla procedura di *resolution* è quello del *bail-in*. Esso è sicuramente il dispositivo disciplinato dalla BRRD di cui si è più discusso, data la portata

rivoluzionaria che esso comporta. Come abbiamo già detto, tale strumento pone a capo di coloro che detengono diritti sul patrimonio della banca le perdite dovute ad una situazione di crisi, in modi che andrò meglio a definire in seguito<sup>29</sup>. Alla lettura dell'articolo 53 della Direttiva 2014/59/UE risulta che in caso di crisi di un ente creditizio, i primi a subire perdite saranno gli azionisti, poi i portatori di strumenti di debito subordinato ed infine i creditori non garantiti. Ovviamente il *bail-in* è il principale strumento utilizzato dal legislatore comunitario per arginare il fenomeno degli aiuti di stato (*bail-out*), o comunque per circoscriverli in casi eccezionale<sup>30</sup>. Infatti, come lo stesso Visco ha affermato, dal primo gennaio 2016 “l'intervento pubblico è previsto soltanto in circostanze straordinarie per evitare che la crisi di un intermediario abbia gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema finanziario nel suo complesso”<sup>31</sup>.

Scopo del *bail-in* è quello, tramite una riduzione delle passività, di riportare il livello del capitale di una banca in dissesto ad un ammontare che le permetta di continuare la sua normale attività. Ovviamente, per essere efficace, tale dispositivo deve garantire un livello di capitale post *bail-in* superiore del precedente, cosicché il mercato possa reagire al nuovo stato di salute della banca, e i rischi patrimoniali vengano scongiurati. Inoltre, in seguito alla diminuzione di valore delle passività, si può assistere anche ad una conversione del cosiddetto “*written down debt*” in capitale, in genere a favore dei creditori che si sono visti svalutare i loro diritti patrimoniali<sup>32</sup>.

Uno dei punti del *bail-in* che ha causato maggiori discussioni, è sicuramente quello che riguarda la gerarchia dei soggetti colpiti da tale strumento. Esso chiama come prima categoria di stakeholder che deve partecipare alle perdite dell'ente gli azionisti, seguiti dagli obbligazionisti, con una distinzione però fra obbligazioni subordinati e senior, i subordinati vengono chiamati in causa prima dei senior. Ma la riduzione delle passività ottenuta agendo su tale categorie di soggetti potrebbe non bastare ai fini della *resolution* della banca. Per questo motivo è possibile allora andare ad “intaccare” anche la liquidità in conto corrente. I prelievi da conto corrente possono riguardare unicamente quelli con una liquidità superiore a 100 mila

---

<sup>29</sup> Sull'argomento cfr. Capriglione – Troisi, L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea, Utet, 2014, p. 104 ss.

<sup>30</sup> Sull'argomento cfr. Rossano, La nuova regolazione delle crisi bancarie, in Studi di diritto dell'economia, Utet, 2017; e i considerando nn. 1,2,3 della BRRD.

<sup>31</sup> Sull'argomento cfr. BANCA D'ITALIA, Che cosa cambia nella gestione delle crisi bancarie, 8 luglio 2015.

<sup>32</sup> Prassi dovuta anche al c.d. *haircut*, il quale prevede che le prime perdite dell'ente in crisi siano sostenute dagli azionisti, che i creditori partecipino, sempre secondo un ordine stabilito in base alla priorità dei diversi crediti, ed infine che nessuna classe creditoria è tenuta a sostenere perdite superiori a quelle potenzialmente derivanti dall'applicazione dell'ordinaria procedura di insolvenza (NCWO).

euro, in quanto fino a questo livello, opera il fondo di tutela dei depositi interbancari. Per quanto riguarda azionisti e creditori, a questi ultimi verrà richiesto un contributo pari all' 8% del totale del passivo dell'ente in dissesto. Con riferimento a tale valore, ogni banca è obbligata a detenere una quota di passività che possono essere "attaccate" dal *bail-in*, il cosiddetto Mrel, è proprio nei confronti di quest'ultimo che deve essere orientato il recupero dell'8%<sup>33</sup>. Nel caso in cui servisse un intervento in misura maggiore, opererà il fondo di risoluzione (SRF) fino ad un importo pari al 5% delle suddette passività. Inoltre, l'articolo 43 della direttiva BRR prevede che al fine di portare a termine un'adeguata ricapitalizzazione dell'ente attraverso la conversione in azioni del capitale di debito, congiuntamente a tale azione deve essere presentato anche un piano di riorganizzazione aziendale<sup>34</sup>.

Una volta analizzati chi sono i "protagonisti" del *bail-in*, è opportuno andare a vedere invece quali sono le grandezze che sono escluse dall'attuazione di tale disciplina. Essi sono i depositi da garanzia sotto i 100 mila euro, le passività garantite e i *covered bonds*, cassette di sicurezza e titoli detenuti in conto apposito, le passività interbancarie e derivanti da partecipazioni a sistemi di pagamento di durata originaria e residua inferiore ai 7 giorni, i debiti commerciali, quelli verso i dipendenti per remunerazione e benefici pensionistici e quelli fiscali privilegiati<sup>35</sup>. A conclusione della trattazione sul funzionamento di tale strumento, ritengo utile allegare un'immagine che permette una rappresentazione visiva di come opera il *bail-in*.

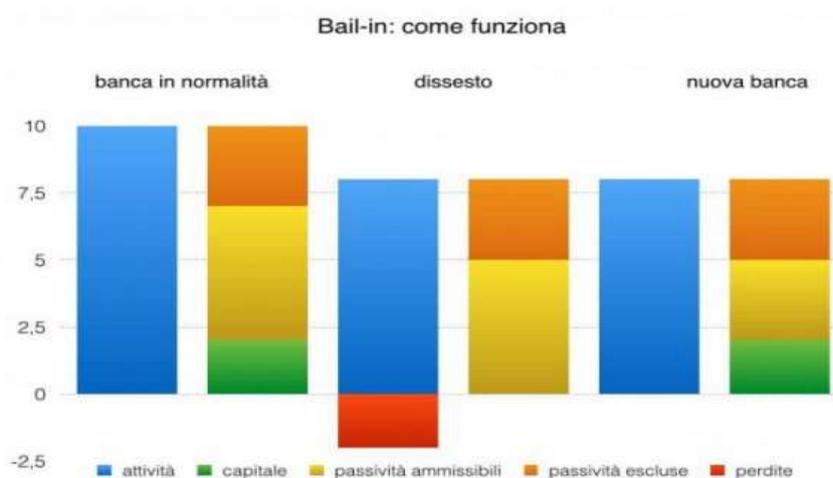


Figura 2 – Fonte: Banca d'Italia

<sup>33</sup> Sull'argomento cfr. Rossano, La nuova regolazione delle crisi bancarie, cit. p. 98 ss.

<sup>34</sup> Sull'argomento cfr. Bocuzzi, L'unione bancaria Europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie, Banca e Mercati, 2015, p. 105 ss.

<sup>35</sup> Sull'argomento cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Impact assessment accompanying the document proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms, Brussels, 6 giugno 2012, pag. 130.

Nonostante le moltissime reticenze, il *bail-in* sembra lo strumento migliore per arginare fenomeni di fallimento del mercato bancario, come il *moral hazard*, che abbiamo detto essere sicuramente incentivato da discipline concernenti gli aiuti di stato. Nonostante ciò, va ripetuto che un tale strumento va ad intaccare quelli che sono i più profondi diritti alla proprietà privata, sanciti dalla nostra Costituzione all'articolo 42, dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'UE<sup>36</sup>.

## 2.6 La BRRD e gli aiuti di Stato

Alla luce di quanto fin ora detto circa la nuova direttiva in materia di risoluzione delle crisi bancarie, è emerso chiaramente che essa si muove in una direzione diametralmente opposta a quella rispetto a procedure concernenti aiuti di Stato. Ciò nonostante disposizioni riguardanti attivazione di aiuti di Stato sono ancora ravvisabili nella disciplina comunitaria<sup>37</sup>. In tale contesto assume un'importanza centrale la Comunicazione della Commissione del primo agosto 2013<sup>38</sup>. Tale Comunicazione fissa un requisito fondamentale per ogni tipo di sostegno pubblico: una precedente condivisione degli oneri da parte di azionisti e creditori. Tale prerequisito si sposa indubbiamente con la volontà da parte del legislatore europeo di diminuire i fenomeni di *moral hazard* di cui si è precedentemente discusso. L'utilizzo di tale forma di *burden sharing* ha sicuramente anticipato le disposizioni che saranno poi contenute nella Direttiva BRR e nel regolamento UE 806/2014, ovviamente con le dovute differenze di natura giuridica. Infatti gli atti della Commissione non possono avere la stessa "forza" di direttive e regolamenti, in quanto non sono atti giuridici ai sensi dell'art 288 TFUE. Nonostante ciò, è ovvio che il mancato rispetto di requisiti stabiliti dalla Commissione abbia una notevole importanza sul piano sostanziale, in quanto comporta che essa si proporrà quasi sicuramente contraria a qualunque misura fosse da essa ricondotta ad aiuto di Stato<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> L'art. 17 infatti prevede nessuno possa essere privato della proprietà se non in presenza di un interesse pubblico, e previa corresponsione di una giusta indennità; Per altre informazioni sull'argomento cfr. Capolino, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, Siena 2016

<sup>37</sup> Sull'argomento cfr. art. 19 del regolamento n. 806/2014 del 15 luglio 2014.

<sup>38</sup> 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 (2013/C216/01).

<sup>39</sup> Sull'argomento cfr. Capolino, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, cit.

## 2.7 Rapporto tra BRRD e SRM

L'SRM quando avvia una procedura di risoluzione, comprendente le tre fasi dell'adozione dei piani di risanamento, intervento precoce e risoluzione in senso stretto, attinge principalmente alla disciplina presente nella direttiva BRR e nel regolamento 806/2014/UE, il quale riprende gli strumenti previsti dalla BRRD. Nonostante ciò, sono presenti delle differenze per quanto riguarda la disciplina della risoluzione tra la direttiva 2014/59/UE e la *Bank Recovery and Resolution Directive*. Il *Single Supervisory Mechanism* prevede l'istituzione del *Single Resolution Board*, e utilizza risorse che derivano da un particolare fondo (*Single Resolution Fund*), inoltre quando l'SRM avvia una procedura di risoluzione, in essa ne prenderanno parte anche autorità nazionali e sovranazionali. Infine, il meccanismo di risoluzione unico prevede “un meccanismo di revisione quasi-giudiziale che non trova uguale corrispondente nel quadro della BRRD e che ricalca in parte il sistema di revisione delle decisioni assunte nell'ambito dell'SSM”<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Chiti, Santoro, L'Unione Bancaria Europea, cit. p. 278.

## CAPITOLO III

### L'APPLICAZIONE DELLA BANK RECOVERY AND RESOLUTION DIRECTIVE IN ITALIA

*3.1 La disciplina delle crisi bancarie in Italia. Il Testo Unico Bancario – 3.2 L'evoluzione della disciplina delle crisi bancarie in Italia – 3.2.1 Il nuovo ruolo della Banca d'Italia e i nuovi strumenti di cui dispone – 3.2.2 La nuova disciplina – 3.3 Il caso delle “quattro banche” poste in risoluzione – 3.4 La nuova strumentazione per interventi privatistici in Italia – Il caso delle banche venete, e una nuova “vecchia” tipologia di soluzione*

#### **3.1 La disciplina delle crisi bancarie in Italia. Il Testo Unico Bancario**

La disciplina in tema di crisi bancarie nel nostro Paese ha radici antiche, la prima apparizione risale al 1936, con il Regio decreto “Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia”. Nonostante “l'età avanzata” del Regio decreto del '36, in esso erano presenti elementi, disposizioni e strumenti che sono stati riportati, in maniera quasi identica, nel testo unico bancario (c.d. TUB), seppur con i dovuti adattamenti dovuti al diverso scenario in cui si sono trovati ad operare<sup>1</sup>. Il TUB risultata essere una delle migliori disposizioni in tema di disciplina bancarie in Europa, ed infatti al suo interno sono ravvisabili numerose norme, procedure e strumenti che hanno saputo anche anticipare le nuove regole presentate dalla direttiva BRR. Sicuramente i suoi punti di forza sono stati la rapidità degli interventi a situazioni di crisi, l'uso di commissari e liquidatori, che possono scovare le cause che hanno scatenato il dissesto e soprattutto la ricerca di soluzioni che hanno avuto come obiettivo principale la minimizzazione delle perdite da parte di depositanti, e di tutti gli altri stakeholder. Le procedure di gestione e risoluzione delle crisi bancarie sono state dirette utilizzando strumenti quali la ricapitalizzazione o la cessione di attività e passività. Molto importante è stato anche il ruolo

---

<sup>1</sup> Sull'argomento cfr. gli artt. 57-65 (amministrazione straordinaria) e artt. 66-83 (liquidazione coatta amministrativa) del R.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia, e successive modificazioni.

dei fondi di garanzia dei depositi che sono intervenuti molto spesso in maniera antecedente rispetto ai creditori e depositanti, al fine di rimettere in sesto l'intermediario<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda gli strumenti principali previsti dal TUB, essi erano prevalentemente l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa<sup>3</sup>. La prima prevedeva la sostituzione del management della banca con organi nominati dalla Banca d'Italia. Scopo dell'amministrazione straordinaria era la prosecuzione dell'attività d'impresa, il suo operato aveva una durata predeterminata di un anno, ma tale durata poteva essere prorogata nel caso in cui fossero ricorsi determinati presupposti<sup>4</sup>. Tale disposizione viene attivata allorquando ricorrano condizioni quali: gravi violazioni normative, irregolarità nel management della banca, crisi di liquidità e/o perdite ingenti di patrimonio. Per quanto riguarda i fini dell'amministrazione straordinaria, scendendo più nel dettaglio, essa deve accertare la situazione aziendale, rimuovere le irregolarità, arrivare a soluzioni che sappiano agire nell'interesse sia dell'intermediario sia dei depositanti, ed infine porre termine alle situazioni che hanno portato la banca in crisi e che agiscono in direzione contraria alla sana e prudente gestione. Una volta che l'amministrazione ordinaria ha raggiunto i suoi obiettivi o decorre la sua durata massima, essa cessa di esistere e si ritorna all'amministrazione ordinaria<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda invece la liquidazione coatta amministrativa, essa entra in gioco quando la situazione di crisi per la banca è avvertita come irreversibile, e dunque essa non è più in grado di proseguire la sua attività. La finalità di tale procedura è l'ordinata fuoriuscita dell'intermediario dal mercato, tramite la definizione dei rapporti giuridici pendenti dell'impresa. In realtà tramite questa disposizione si persegue anche un altro scopo, che è quello della conservazione dei valori dell'azienda. Nella "sostanza", tale principio ha fatto sì che in molti casi potesse essere portata avanti l'attività d'impresa e si salvassero molti posti di lavoro. Infatti, in relazione a quanto ho appena asserito, prende forma una nuova modalità di "cessione" d'azienda, che può comprendere anche unicamente alcuni rami, attività e passività. Sono proprio tali procedimenti, insieme all'utilizzo dei fondi di tutela dei depositi, le procedure attuate con più frequenza nel nostro Paese. E va detto che tali procedure, storicamente, hanno consentito di raggiungere risultati molto importanti, che hanno permesso di minimizzare le

---

<sup>2</sup> Sull'argomento cfr. Capolino, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, cit. p. 3.

<sup>3</sup> Tali disposizione nella nuova configurazione del TUB sono riportati rispettivamente agli art. 70 – 77-bis (amministrazione straordinaria) e art. 80 – 95 (liquidazione coatta amministrativa).

<sup>4</sup> Sull'argomento cfr. art. 70 comma 5, Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

<sup>5</sup> Per maggiori informazioni sull'argomento cfr. Capolino, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, cit. p. 3.

perdite dei privati cittadini (depositanti i primis). Perdite dei privati cittadini che ora invece sono strettamente correlate con le nuove modalità di *resolution* promosse dalla *Bank Recovery and Resolution Directive*.

Ovviamente non dobbiamo pensare che le procedure tradizionali previste dall'ordinamento italiano siano esenti da critiche, o non presentino aspetti negativi. Infatti è ormai palese che tali strumenti favorissero, o quanto meno non contrastassero, il *moral hazard*. Infatti, proprio i loro aspetti positivi, come la continuazione dell'attività d'impresa senza grosse ripercussioni su depositanti e altri stakeholder, hanno fatto sì che si diffondesse l'opinione che un salvataggio bancario fosse sempre possibile, facendo sì che sempre più intermediari hanno iniziato ad operare in maniera più rischiosa. Inoltre quando la crisi colpisce banche di elevata dimensione, si manifesta l'inadeguatezza (soprattutto dal punto di vista limitativo) degli strumenti previsti dall'ordinamento italiano, che a poco potevano portare con il solo sacrificio degli azionisti. In un contesto del genere è chiaro che allora un ruolo fondamentale è ricoperto dagli aiuti di Stato, che se però non possono essere concessi causano il coinvolgimento di varie categorie di stakeholder.

### **3.2 L'evoluzione della disciplina delle crisi bancarie in Italia**

Come ho affermato nel precedente paragrafo, la disciplina in tema di risoluzione delle crisi bancarie nel nostro Paese – così come negli altri Stati dell'Unione – comprendeva strumenti che non erano più adeguati a rispondere alle nuove sfide, e soprattutto, ai nuovi rischi che si affacciavano sul mercato bancario. La direttiva BRR, che ha il compito, come già detto, di proporre soluzioni con riferimento a tali problemi, è stata recepita in Italia con il Decreto Legislativo n. 180 e il Decreto Legislativo n. 181. I due decreti legislativi, introducendo in Italia i principi della BRRD, hanno modificato anche il Testo Unico Bancario, il Testo Unico della Finanza ed alcune disposizioni della Legge Fallimentare<sup>6</sup>. Il d.lgs. n. 180 viene chiamato “Decreto BRRD”, il quale recepisce nell'ordinamento italiano le principali innovazioni della BRRD in tema di risoluzione di crisi bancarie. Il d.lgs. n. 181 (c.d. “Decreto Modifiche”) assolve invece il compito di modificare il Testo Unico Bancario e quello della Finanza, al fine di recepire le modifiche che vengono apportate ai piani di risanamento e ai nuovi strumenti della risoluzione.

---

<sup>6</sup> Sull'argomento cfr. Inzitari, BRRD, bail-in, risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. 180/2015).

### 3.2.1 Il nuovo ruolo della Banca d'Italia, e i nuovi strumenti di cui dispone

Alla luce del Decreto BRRD, la Banca d'Italia diviene autorità di risoluzione. Dall'altezza del suo nuovo ruolo, la Banca d'Italia ha ora il dovere di adottare un programma di risoluzione, individuando gli strumenti adatti alla situazione<sup>7</sup>. Come è stato specificato nel primo capitolo, la Banca d'Italia nel panorama italiano ricopre anche il ruolo di autorità nazionale di vigilanza. Per mantenere indipendenti le funzioni di vigilanza e risoluzione, al suo interno è stata creata un'unità, chiamata "Unità di Risoluzione e Gestione della Crisi" (c.d. l'Unità), la quale è incaricata di assolvere i compiti riguardanti le procedure di risoluzione previste dalla BRRD e quella di liquidazione coatta amministrativa (mentre le misure di intervento precoce rimangono in capo al Dipartimento di Supervisione Finanziaria della Banca d'Italia). L'Unità risponde direttamente al Direttorio della Banca d'Italia.

Andando a vedere gli strumenti che fanno ora parte dell'ordinamento giuridico italiano, ritroviamo i *recovery* e *resolution plan*, che le banche e le Sim sono tenute a redigere per motivi sia di prevenzione della crisi (*recovery plan*), sia quando la situazione in cui versa l'intermediario sia adatta per far partire le procedure di risoluzione (*resolution plan*). Per quanto riguarda gli strumenti propri della Banca d'Italia essi sono le 4 disposizioni già citate nel secondo capitolo: la cessione di beni e rapporti giuridici ad un terzo, la cessione di beni e rapporti giuridici ad un ente-ponte, la cessione di beni e rapporti giuridici ad una società veicolo per la gestione delle attività e il *bail-in*, che è definito nel d.lgs. 180/2015 come "la riduzione o la conversione in capitale dei diritti degli azionisti e dei creditori"<sup>8</sup>. Per quanto riguarda quest'ultimo strumento, che a differenza dei primi è entrato in vigore il primo gennaio 2016, vi è una differenza rispetto alla disciplina prevista nella BRRD. Infatti, allorquando siano temuti rischi per la stabilità finanziaria o per la continuità aziendale dell'intermediario, è previsto che la Banca d'Italia previa notifica alla Commissione possa disporre l'esclusione di alcune passività dall'applicazione del *bail-in*. Se la decisione di esclusione viene accettata, l'importo di perdite che residua viene coperto dal fondo di risoluzione, per un massimo del 5% del totale del passivo, deve però essersi verificata la condizione per la quale sia stato sottoposto a *bail-in* almeno l'8% del totale del passivo. Il Decreto Modifiche, apporta delle modifiche alla disciplina della BRRD,

---

<sup>7</sup> Sull'argomento cfr. Mamone, Di Falco, L'attuazione della BRRD in Italia, pubblicato su [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it) del 20 novembre 2015.

<sup>8</sup> Sull'argomento cfr. art.1, comma 1, (lett. g), del Decreto Legislativo 180/2015, «bail-in»: la riduzione o la conversione in capitale dei diritti degli azionisti e dei creditori, secondo quanto previsto dal Titolo IV, Capo IV, Sezione III.

tramite il c.d. *depositor preference*, il quale “va oltre quanto previsto dalla BRRD, che richiede la modifica della gerarchia dei creditori nel contesto della procedura di insolvenza”<sup>9</sup>. A tal proposito il d.lgs. 181/2015 richiede che oltre ai c.d. “depositi protetti”, abbiano una preferenza rispetto agli altri creditori chirografari anche quelli che non appartengono alla categoria “depositi protetti”. Il motivo per il quale il legislatore italiano abbia agito in questa direzione è da ricercare nel diverso tipo di rischio che assumono i depositanti rispetto agli investitori in titoli di debito.

### **3.2.2 La nuova disciplina in tema di aiuti di Stato, dai finanziamenti al *bail-in*, il caso TERCAS**

La nuova disciplina sulla risoluzione delle crisi bancarie introdotta in Italia con l’adesione dei principi della direttiva BRR, ha inevitabilmente modificato radicalmente la disciplina riguardante gli aiuti di Stato. Insieme ad essa ricordiamo che un ruolo fondamentale è stato ricoperto anche dalla Commissione Europea con la Comunicazione del 30/07/2013, relativa *all’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, che già due anni prima l’entrata in vigore della BRRD aveva sancito l’inadeguatezza dei finanziamenti pubblici per la risoluzione delle crisi bancarie, affermando nel contempo il principio per il quale, questi ultimi, dovrebbero essere utilizzati unicamente nella condizione in cui i beneficiari sopportassero una adeguata partecipazione ai costi della ristrutturazione<sup>10</sup>. La Comunicazione ha in questo modo stabilito un principio di condivisione degli oneri (c.d. *burden sharing*). Se da un lato è vero che dal primo gennaio 2016 è entrato in vigore il *bail-in*, e quindi la disciplina di divisione degli oneri non dovrebbe più essere attuata in Italia (come negli altri Stati dell’Unione), essa ha avuto un ruolo fondamentale nel caso della banca TERCAS.

Con riferimento al caso della banca TERCAS, dobbiamo ricordare che in Italia, in passato, molto spesso la ristrutturazione di enti creditizi in crisi avveniva mediante l’utilizzo del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (c.d. FITD), il cui utilizzo poteva essere autorizzato dalla Banca d’Italia, in base all’art. 96-*bis* del TUB e dell’art. 29 dello statuto del FITD, il quale prevedeva il suo intervento in casi specifici<sup>11</sup>. Per questo motivo nel 2013 la

---

<sup>9</sup> Mamone, Di Falco, L’attuazione della BRRD in Italia, cit.

<sup>10</sup> Sull’argomento cfr. Inzitari, BRRD, Bail-in, Risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. 180/2015), *ildirittodegliaffari.it*, 2016, p. 5 ss.

<sup>11</sup> L’art. 29 dello Statuto FITD recita che il Fondo stesso “può disporre interventi di sostegno alla consorziata in amministrazione straordinaria quando sussistano prospettive di risanamento e ove sia prevedibile un minor onere

Banca d'Italia, tramite il FITD ha autorizzato l'erogazione di un contributo pari a 265 milioni di euro, al fine di coprire il deficit patrimoniale procurato dalla banca TERCAS. In seguito a questo primo contributo era stato autorizzato anche un successivo pari a 30 milioni di euro, questo volta alla copertura di oneri fiscali, da utilizzare nel caso in cui il primo contributo non avesse beneficiato di esenzione dall'imposizione fiscale. In relazione a tale contributo la Commissione, sulla base dell'art. 108 paragrafo 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea ha ritenuto, dopo lunghe consultazioni, che tale contributo avesse il carattere di un aiuto di Stato, il quale avrebbe potuto avere effetti distorsivi sulla concorrenza<sup>12</sup>, e ne ha dunque bloccato l'implementazione.

### 3.3 Il caso delle “4 banche” poste in risoluzione

La nuova disciplina introdotta dai Decreti Legislativi 180/2015 e 181/2015, è balzata agli onori della cronaca quando il 22 novembre la Banca d'Italia (la quale aveva appena assunto le funzioni di autorità di risoluzione), ha applicato la nuova disciplina in materia di risoluzione bancaria nei confronti di (1) Banca delle Marche S.p.A., (2) Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A., (3) Banca dell'Etruria e del Lazio S.p.A., (4) Cassa di Risparmio di Chieti S.p.A. (le c.d. *quattro banche*)<sup>13</sup>. La situazione di dissesto nella quale erano incorse le *quattro banche*, era sì scaturita dalla crisi economico-finanziaria che aveva attanagliato l'Italia e tutta l'Unione europea, ma derivava anche da fenomeni di cattiva gestione. Per questo motivo, nei confronti delle suddette banche era stata attuata la procedura di amministrazione straordinaria ai sensi del vecchio Testo Unico Bancario<sup>14</sup>. Nel dettaglio la nuova disciplina ha fatto sì che si ponesse fine all'amministrazione straordinaria, che fosse ridotto il valore di azioni e obbligazioni subordinate, che si creassero 4 enti-ponte<sup>15</sup> (tramite il Decreto Legge n.183 del novembre 2015) e “una società di gestione delle sofferenze delle banche”<sup>16</sup>, il tutto sotto il controllo della Banca d'Italia. Le *bridge banks* prendono il posto delle banche poste in risoluzione nei confronti dei

---

rispetto a quello rinveniente dall'intervento in caso di liquidazione, [gli interventi possono consistere in] a) finanziamenti; b) garanzie; c) assunzioni di partecipazioni; d) altre forme tecniche”.

Per quanto riguarda i casi specifici cfr. Inzitari, BRRD, Bail-in, Risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. 180/2015), cit. “a) quando sussistano prospettive di risanamento; b) quando sia prevedibile un minor onere rispetto a quello rinveniente dall'intervento in caso di liquidazione”.

<sup>12</sup> Per altre informazioni sull'argomento cfr. Inzitari, BRRD, Bail-in, Risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. 180/2015), cit. p. 7

<sup>13</sup> La Banca d'Italia definisce le *quattro banche* di «dimensione piccola o media, aventi nel complesso una quota del mercato nazionale dell'1 per cento circa in termini di depositi».

<sup>14</sup> Più nel dettaglio, la procedura di amministrazione straordinaria era indicata agli art. 70 e segg.

<sup>15</sup> Gli enti-ponte riguardano lo strumento della *bridge bank*, trattato nel secondo capitolo al paragrafo 2.4.1.2.

<sup>16</sup> Visco, intervento al 22° Congresso “ASSIOM FOREX”, p. 6

depositanti, correntisti ed anche negli altri rapporti giuridici. Esse mantengono il loro nome, preceduto dall'aggettivo "nuova" es. Nuova Banca delle Marche. Come ho già spiegato nel capitolo 2, i nuovi enti-ponte sono società per azioni soggette a controllo pubblico, ma per un periodo di tempo limitato, l'obbiettivo è infatti la loro vendita sul mercato. Per quanto riguarda il capitale in dotazione alle *quattro banche* è stato in maggior parte apportato dal Fondo di risoluzione, i cui versamenti sono stato costituiti tramite apporti di altre banche. Per quanto riguarda la società di gestione delle sofferenze delle banche (c.d. *bad bank*), è stata costituita per confinare tutte le "sofferenze" che non sono state coperte dal fondo, o dalle svalutazioni di azioni e obbligazioni subordinate delle banche poste in risoluzione. La durata della *bad bank* sarà anch'essa limitata ad un periodo necessario a vendere le "sofferenze" che la compongono<sup>17</sup>.

L'intervento da parte dell'autorità di risoluzione è avvenuto in un momento nel quale l'amministrazione straordinaria non poteva andare avanti dato l'aggravarsi della crisi, e la procedura del *bail-in* non poteva essere avviata, in quanto tale misura sarebbe entrata in vigore solamente il primo gennaio 2016<sup>18</sup>. Infatti, la Banca d'Italia ha dato avvio alla procedura del *burden sharing*, contemplata come già detto dalla Comunicazione della Commissione Europea (2013/C216/01), che ha permesso, attraverso la condivisione di oneri da parte degli azionisti e obbligazionisti, l'afflusso di ingenti somme di denaro dal neo-costituito Fondo di risoluzione verso le *quattro banche*. In questo caso il *burden sharing* ha permesso che non fossero intaccati i diritti patrimoniali dei depositanti, situazione che invece sarebbe potuta accadere qualora fosse stato possibile applicare il *bail-in*. Per quanto riguarda il Fondo di risoluzione, esso non va confuso con *Single Resolution Fund*, la cui trattazione è avvenuta nel capitolo 1, né con il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi. Esso è invece un "un patrimonio autonomo che la Banca d'Italia ha costituito ad hoc con provvedimento 18 novembre 2015 applicando, per la prima volta, le previsioni del d.lgs. 180/2015. L'art. 78 d.lgs. 180/2015, rubricato «Fondi di risoluzione», prevede che «per permettere di realizzare gli obiettivi della risoluzione», la Banca d'Italia possa istituire uno o più fondi di risoluzione, alimentati con contributi versati dalle banche aventi sede legale in Italia e dalle succursali italiane di banche extracomunitarie. Per espressa previsione di legge, quale che sia la fonte che alimenta il Fondo nazionale di

---

<sup>17</sup> Sull'argomento cfr. Rulli, Prevenire l'insolvenza. Dal salvataggio pubblico alla risoluzione bancaria: Rapporti con i principi della concorsualità e prime esperienze applicative, in Rivista Trimestrale dell'Economia n. 3/2015, p. 309 ss.

<sup>18</sup> Come previsto dalla legge delegazione europea del 2014, n.114, all'art. 8 comma 1, lett. b). Sull'argomento cfr. Inzitari, BRRD, Bail-in, Risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. 180/2015), cit. p. 3.

risoluzione, esso costituisce un patrimonio autonomo (non solo da quello della Banca d'Italia, ma ovviamente anche da ogni altro patrimonio, compreso quello del FITD)”<sup>19</sup>.

Ovviamente la prima applicazione di una disciplina così particolare per il panorama italiano, ha suscitato grandissimo clamore. Le reazioni dei risparmiatori non si sono fatte attendere. A queste reazioni il legislatore italiano ha risposto stabilendo una possibilità per gli investitori *retail* che fossero realmente inconsapevoli del rischio al quale andavano incontro al momento dell'investimento, un indennizzo<sup>20</sup>.

Il sacrificio così grande da parte di azionisti e obbligazionisti subordinati si è reso necessario nel nuovo quadro regolamentare per evitare che si desse avvio alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, la quale avrebbe sicuramente causato perdite maggiori che sarebbero poi ricadute anche su altri stakeholder (obbligazionisti ordinari e detentori di depositi non garantiti). Inoltre non avrebbe consentito la continuazione dell'attività bancaria, con la conclusione che si sarebbero generati effetti di crisi per l'economia locale nella quale si trovavano ad operare le *4 banche*. Tramite l'utilizzo dei nuovi strumenti di risoluzione, invece, le *bridge banks* hanno potuto continuare ad erogare prestiti agli operatori dell'economia locale, ed infine le nuove banche sono state ripulite ed è stato possibile renderle di nuovo appetibili sul mercato.

Per quanto riguarda i numeri di tale procedura di risoluzione, secondo i dati della Banca d'Italia, le perdite per azionisti e obbligazionisti subordinati ammontano a 870 milioni, mentre le perdite assorbite dal Fondo di risoluzione ammontano a 1.700 milioni. Le azioni e le obbligazioni subordinate delle *4 banche* come sappiamo sono state totalmente azzerate, e non solamente diminuite del loro valore. Questa decisione è scaturita dall'interpretazione dei nuovi principi previsti dalla BRRD, i quali prevedono che:

---

<sup>19</sup> Rulli, Prevenire l'insolvenza. Dal salvataggio pubblico alla risoluzione bancaria: Rapporti con i principi della concorsualità e prime esperienze applicative, cit. p.315.

<sup>20</sup> “Il d. l. 3 maggio 2016 n. 59, agli artt. 8,9,10, ha previsto per i clienti delle quattro banche che hanno acquistato le obbligazioni in data anteriore al 12 giugno 2014, data di entrata in vigore della direttiva per il risanamento e la risoluzione, BRRD, l'erogazione da parte del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi quale gestore del Fondo di solidarietà istituito dall'art.1, comma 855 della legge di stabilità 2016, di indennizzi forfettari automatici pari all'80% del corrispettivo pagato per le obbligazioni subordinate, a condizione che ricorrano determinate condizioni di dimensioni del patrimonio mobiliare, di reddito, ecc.. prevedendo in ogni caso l'accesso alla procedura arbitrale prevista dalla legge di stabilità 2016 come unico rimedio ai clienti che hanno realizzato gli acquisti in data successiva alla entrata in vigore della BRRD o come facoltà per tutti i clienti” Inzitari, BRRD, Bail-in, Risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. 180/2015), cit.

1. L'autorità di risoluzione riduca il valore delle azioni e obbligazioni subordinate finché ci siano perdite da coprire. Ovviamente se il valore di quest'ultime è superiore al valore di azioni e obbligazioni subordinate, esse dovranno essere azzerate
2. “Solo se le perdite siano inferiori al valore di azioni e obbligazioni subordinate Risoluzione prima riduce, in sequenza, il valore di azioni e obbligazioni subordinate nella misura necessaria a coprire le perdite e, a seguire, dispone la conversione del valore residuo delle obbligazioni subordinate in azioni della banca, nei limiti necessari per assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali. Nel caso delle quattro banche messe in risoluzione in novembre, le perdite di ciascuna banca erano superiori al valore delle azioni e delle obbligazioni subordinate; per questa ragione le azioni e le obbligazioni subordinate sono state sacrificate per l'intero ammontare del loro valore. Le perdite ulteriori sono state coperte dal Fondo di Risoluzione”<sup>21</sup>.

In conclusione a questo paragrafo, ritengo utile ed opportuno andare a descrivere la “prima” modalità di intervento che si era figurata, sempre nei confronti delle *quattro banche*, e perché non è stato possibile adottarla. A tal proposito, il già citato FITD si era dichiarato disponibile ad apportare un suo aiuto nei confronti delle banche in crisi, alla base degli art. 96-bis del TUB, 4 e 32 dello Statuto del FITD. Più nel dettaglio, nella volontà del Fondo vi era la ricapitalizzazione delle banche, ma solo dopo l'azzeramento delle perdite e la conversione in azioni delle loro obbligazioni subordinate. Tutto ciò, ovviamente, al fine di risanare la loro situazione economico-finanziaria. Tale “piano d'azione” richiedeva però un parere favorevole da parte della Commissione Europeo, parere tutt'altro che scontato, anche alla luce dell'opinione negativa, che abbiamo detto sarà espressa, sempre dalla Commissione, riguardo al risanamento della banca TERCAS<sup>22</sup>. A differenza del caso TERCAS però, la proposta del FITD era in linea con il nuovo principio del *burden sharing*, in quanto, come ho precedentemente affermato, prevedeva l'abbattimento delle perdite e la conversione in azioni delle obbligazioni subordinate. Ma nonostante ciò, il parere della Commissione<sup>23</sup> nei confronti di tale piano fu negativo, in quanto assimilabile ad aiuto di Stato, e quindi contrario ai principi del TFUE. Per quanto riguarda i motivi che hanno condotto la Commissione ad assimilare

---

<sup>21</sup> Domande e risposte sulla soluzione delle crisi delle quattro banche poste in “risoluzione”, Approfondimenti Banca d'Italia, consultabile al sito <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/domande-e-risposte-sulla-soluzione-delle-cri-si-delle-quattro-banche-poste-in-risoluzione>.

<sup>22</sup> Il caso TERCAS è stato trattato, non scendendo troppo nei dettagli, nel paragrafo 3.2.2. Se si vuole approfondire l'argomento, si veda Chiti, Santoro, L'Unione Bancaria Europea, cit. p. 586 ss. e il già citato Inzitari, BRRD, Bail-in, Risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. 180/2015), cit. p. 7.

<sup>23</sup> Parere ratificato dalla lettera dei commissari Hill e Vestager del 19 novembre 2015, consultabile all'indirizzo [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/All.4-Lettera\\_Vestager\\_Hill.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/All.4-Lettera_Vestager_Hill.pdf).

l'intervento del FITD a quello di un aiuto di stato rientrano il fatto che quando i sistemi di garanzia intervengono per arginare fenomeni di crisi bancaria, in realtà perseguono finalità pubbliche che vanno oltre quelle di tutela dei depositanti, inoltre la Commissione ha evidenziato che il FITD ha sì natura privata ma è etero-gestito dalla Banca d'Italia, in virtù dell'art. 96-ter del TUB.

### **3.4 La nuova strumentazione per interventi privatistici in Italia**

Come è emerso dal caso TERCAS, ed anche dal parere negativo sull'intervento del FITD nei confronti delle 4 banche, le nuove restrizioni imposte dalla Commissione europea pongono forti limiti alle modalità con cui sarebbe possibile risanare una situazione di crisi bancaria, non potendo essere più consentiti aiuti pubblici in favore di enti creditizi. A causa di questa situazione, nel panorama italiano si sono ricercate nuove modalità di intervento che permettessero soluzioni interventistiche del tutto simili – nelle modalità – a quelle tipiche dei finanziamenti pubblici, ma di natura privata. Proprio a tale scopo è stato istituito in Italia il Fondo Atlante, composto da diverse quote distribuite fra vari operatori di mercato e Cassa Depositi e Prestiti. Il fondo che appartiene alla categoria dei Fondi d'Investimento Alternativi (c.d. FIA) è gestito da Quaestio Capital Management SGR, e nasce con lo scopo di “assicurare il successo degli aumenti di capitale richiesti dall'Autorità di Vigilanza a banche che oggi si trovano a fronteggiare oggettive difficoltà di mercato, agendo da back stop facility” come affermato dal presidente Alessandro Penati che aggiunge anche che Atlante “concentrerà i propri investimenti sulla tranche junior di veicoli di cartolarizzazione, potendo far leva su quelle a maggior seniority per le quali c'è un manifesto interesse da parte degli investitori”<sup>24</sup>. Andando più nel dettaglio, il Fondo Atlante è un fondo mobiliare chiuso, dotato di un patrimonio di poco superiore ai 4 miliardi di euro ed esso è riservato esclusivamente ad investitori professionali. Una peculiarità del fondo è sicuramente il fatto che esso possa essere utilizzato unicamente “per operazioni di rafforzamento patrimoniale di istituti bancari aventi ratios patrimoniali inferiori ai minimi stabiliti nell'ambito dello Srep (*Supervisory review and evaluation process*), e dunque, in situazioni di particolare emergenza”<sup>25</sup>. Con il ricorso a tale strumento (fortemente voluto anche dal Governo italiano, tanto che lo stesso premier Matteo Renzi ha commentato che finalmente il mercato “affronta i problemi con risorse proprie senza chiedere soldi

---

<sup>24</sup> Sull'argomento cfr. Capriglione, Una cura inadeguata per i mali del sistema bancario italiano: il Fondo Atlante, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 3 maggio 2016; Zingales, Le ragioni del Fondo Atlante, in *Il Sole 24 ore* del 19 aprile 2016.

<sup>25</sup> Rossano, La nuova regolazione delle crisi bancarie, in *Studi di diritto dell'economia*, cit. p. 146.

pubblici”), si è voluto dare una risposta forte e decisiva all’evento della messa in risoluzione delle *quattro banche*. Il governatore della BCE Mario Draghi ha espresso soddisfazione, seppure moderata, dalla nascita del Fondo, affermando che è stato compiuto “un piccolo passo nella giusta direzione”<sup>26</sup>. L’espressione “piccolo passo” sembra adattarsi perfettamente ad Atlante, in quanto i suoi obiettivi sono sicuramente ridimensionati dal fatto che il suo intervento si sostanzia in una redistribuzione di ricchezza all’interno del mercato interbancario, e non in una sua aggiunta, da cui deriva ovviamente una limitazione all’obiettivo di ricapitalizzazione, infine va specificato che la sua attuale dotazione patrimoniale è sicuramente inadeguata agli obiettivi che si propone. Da questa situazione si evince che gli sforzi compiuti dal Fondo rischiano di essere vani, se ad essi non si accompagnano politiche adeguate di pianificazione strategica per rilanciare l’attività bancaria di coloro che beneficiano del Fondo, insieme a gestioni efficaci degli NPL che caratterizzano il bilancio di moltissimi enti creditizi.

A tal proposito, si è avanzata l’idea di costituire un fondo alternativo mobiliare chiuso che investa unicamente in *Non performing loans* e in strumenti collegati a questi ultimi. Tale Fondo è poi venuto alla nascita, con la denominazione di Fondo Atlante II, sempre controllato da Quaestio Capital Management SGR.

In conclusione alla trattazione di tale Fondo, ritengo opportuno presentare le “perplexità” che Capriglione ritrova con riguardo alla natura e all’efficacia di tale Fondo. Mi ritrovo completamente d’accordo con le parole di Capriglione, quando afferma che si ritiene sorpreso dall’enfasi con il quale è stato presentato tale fondo, che sicuramente compie dei piccoli passi in avanti, ma presenta ancora moltissime criticità, emblematica è “l’ulteriore considerazione secondo cui l’attuale intervento del Fondo Atlante potrebbe risolversi in una pericolosa bolla, destinata ad emergere in un arco temporale oggi difficilmente calcolabile, ma che verosimilmente potrebbe configurarsi causando instabilità nei mercati (il cui equilibrio potrebbe essere minato al di là dei positivi effetti che oggi sembra possano riscontrarsi). Non a caso l’agenzia di rating statunitense Moody’s ha evidenziato, nelle sue valutazioni su “Atlante”, il possibile impatto negativo sul «merito di credito» delle banche finanziatrici che acquisiscono partecipazioni al Fondo”<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Sull’argomento cfr. la dichiarazione espressa nella conferenza stampa del 21 aprile 2016 a Francoforte.

<sup>27</sup> Capriglione, Una cura inadeguata per i mali del sistema bancario italiano: il Fondo Atlante, cit.

### **3.5 Il caso delle banche venete e una nuova “vecchia” tipologia di soluzione**

La crisi di Banca Popolare di Vicenza (BPVI) e di Veneto Banca (VB) ha inizio circa nel 2013. Per quanto riguarda il caso VB, proprio nel 2013, un’ispezione da parte di Banca d’Italia ha portato alla luce che all’interno dell’ente creditizio vi fossero pratiche rientranti nella fattispecie delle “azioni finanziate”. Tale fattispecie comporta che Veneto banca “non aveva dedotto dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte di finanziamenti da essa stessa erogati ai sottoscrittori delle sue azioni”<sup>28</sup>. Nonostante le ripetute raccomandazioni, VB non sembrava voler apportare i richiesti mutamenti di *governance*, così essa venne coinvolta in una nuova ispezione nel 2015. Da tale sopralluogo è emersa la reiterazione delle “azioni finanziate”, con un impatto negativo di circa 300 milioni di euro. Non minore è stato l’ammontare di perdite fatto registrare dalla detenzione in portafoglio di crediti sofferenti, si parla di circa 700 milioni di euro. A questo punto l’Autorità ha richiesto misure drastiche, quali la ricostruzione di margini patrimoniali, l’attuazione di un piano strategico, il cambiamento del management e la trasformazione in S.p.A.

Analoga vicenda ha contraddistinto la Banca popolare di Vicenza, alla quale è stato attribuito lo stesso abuso nel 2015, registrando un impatto negativo di quasi 1 miliardo di euro.

Per risanare la situazione patrimoniale delle due banche si era dapprima pensato ad un intervento di ricapitalizzazione precauzionale, ma le autorità europee, dopo un lungo dibattito, hanno bocciato la proposta, in quanto hanno creduto che tale procedura avrebbe comportato perdite “probabili nel prossimo futuro”. Nonostante alcuni fondi d’investimento esteri avessero manifestato la volontà di immettere capitale nelle due banche, al fine di coprire le probabili perdite future, si è considerato l’investimento non utile a tale scopo, per motivi qualitativi e quantitativi: importo dell’investimento troppo basso e strumenti utilizzati diversi da azioni, e quindi inutilizzabili per coprire le perdite.

Nel paragrafo precedente ho parlato del Fondo Atlante, e di come uno dei suoi principali scopi, se non anche ragion d’essere, fosse la possibilità di fornire aiuti alle banche in crisi secondo modalità che richiamassero aiuti di Stato, ma gestiti da un ente privato. In quest’ottica

---

<sup>28</sup> Banca d’Italia, La crisi di Veneto Banca e Banca Popolare S.p.A. di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte, consultabile al sito <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/domande-e-risposte-sulla-soluzione-della-crisi-di-veneto-banca-e-banca-popolare-di-vicenza>.

si inquadra il sostegno offerto dal Fondo alla Banca Popolare di Vicenza e a Veneto Banca, per un ammontare di circa 2,5 miliardi di euro, volti alla sottoscrizione di azioni emesse da queste due banche. La sottoscrizione di tali azioni, che ha seguito la decisione di un aumento di capitale, si era resa necessaria in quanto entrambe le banche si trovavano in gravi situazioni di dissesto, e tale manovra era indispensabile per evitare conseguenze peggiori, soprattutto sul piano sistemico. La sottoscrizione ha quindi permesso di evitare situazioni simili a quelle che si sono verificate per le 4 banche. Come però era già stato specificato nel precedente paragrafo, le misure preposte dal Fondo Atlante devono essere necessariamente accompagnate da adeguate pianificazioni strategiche per essere efficaci nel tempo. Questa condizione, come altre ugualmente importanti<sup>29</sup>, non è stata rispettata, e nel gennaio del 2017, il Fondo si è visto costretto ad effettuare un ulteriore versamento alle banche venete, per un cifra di 938 milioni di euro, che sommati ai 2,5 miliardi della precedente manovra, arrivano alla cifra di circa 3,5 miliardi di euro, che sono stati immessi da Atlante nelle casse di Veneto Banca e di Banca Popolare di Vicenza. Appare ovvio, che in uno scenario del genere, si è iniziato a pensare a soluzioni alternative per i due istituti veneti, come ha anche suggerito il Presidente della Quaestio Capital Management SGR, il quale ha augurato “uno scenario di fusione [nel quale si realizzano] sinergie rispetto ad una situazione stand alone”<sup>30</sup>. Sull’intervento del fondo Atlante nei confronti delle banche venete sono stati avanzati numerosi dubbi. Fra tutti, mi sembra opportuno riportare quelli di due illustri studiosi come Capriglione e Zingales<sup>31</sup>. Entrambi mettono in luce come sia stato rischioso un intervento così tardivo del Fondo nei confronti dell’“aumento di capitale di Banca Popolare di Vicenza che, se inoptato, avrebbe potuto mettere in difficoltà anche Unicredit”. Inoltre aggiunge Zingales che “le due principali banche (Unicredit e Intesa) investono nel fondo Atlante meno di quello che, con tutta probabilità, avrebbero dovuto investire in BPV e Veneto Banca”.

La situazione ha avuto un punto di svolta nel momento in cui la Banca Centrale Europea ha dichiarato le due banche in dissesto o in rischio dissesto. Il parere della BCE è ovviamente vincolante, in quanto BPVI e VB sono due intermediari *significant*, e quindi posti sotto il suo controllo. A questo punto è entrato in gioco anche il *Single Resolution Board*, il quale ha confermato il dissesto come individuato in precedenza dalla BCE, ma non ha riscontrato la presenza di un interesse pubblico all’apertura di una procedura di risoluzione. Data questa

---

<sup>29</sup> Sull’argomento cfr. Rossano, La nuova regolazione delle crisi bancarie, in Studi di diritto dell’economia, cit. p. 148.

<sup>30</sup> Dichiarazione di Alessandro Penati rese al quotidiano Sole 24 ore del 29 ottobre 2016, p.27.

<sup>31</sup> Sull’argomento cfr. Capriglione, Una cura inadeguata per i mali del sistema bancario italiano: il Fondo Atlante, cit.; Zingales, Le ragioni del fondo Atlante, pubblicato su il Sole 24 ore in data 19 aprile 2016.

visione del *Board*, non rimaneva che la via della liquidazione coatta amministrativa per i due enti creditizi. La decisione dell'SRB deriva soprattutto dalla constatazione che i due enti creditizi agissero soprattutto su scala locale, piuttosto che nazionale o transnazionale. Una decisione del *Single Resolution Board* nella direzione opposta, non avrebbe probabilmente giovato agli stakeholder delle due banche, in quanto "Qualora l'SRB avesse deciso di avviare la procedura, ne sarebbe comunque derivato l'azzeramento del valore delle azioni e delle obbligazioni subordinate. La procedura avrebbe inoltre comportato l'applicazione del *bail-in* delle obbligazioni senior e dei depositi non protetti. Ciò avrebbe avuto costi potenzialmente molto elevati"<sup>32</sup>.

Tale decisione è stata ratificata il 25 giugno del 2017 con il decreto legge n.99, quando il MEF, su proposta della Banca d'Italia, ha posto le due banche in liquidazione. Innanzitutto va specificato che si è optato per questa procedura, invece che per la cessione "atomistica", in quanto quest'ultima avrebbe comportato perdite più ingenti rispetto alla liquidazione coatta amministrativa<sup>33</sup>.

Il decreto prevede di gestire la crisi dei due enti creditizi con misure che vanno oltre quelle proposte dal Testo Unico Bancario, nel dettaglio esso prevede:

1. La cessione del compendio aziendale ad Intesa Sanpaolo, il quale è stato selezionato secondo una procedura assolutamente concorrenziale e aperta. Intesa è subentrata alle due banche venete nei rapporti giuridici che esse avevano con i depositanti.
2. Un apporto di liquidità pari a 4,8<sup>34</sup> miliardi di euro, e concessioni di garanzie statali per 12 miliardi, volti a sostenere il mercato del credito legato al territorio, e i costi derivanti dalla messa in liquidazione dei due istituti.

Gli NPL delle due banche non hanno fatto parte delle attività che sono state cedute. Per le due banche il loro valore loro ammonta a circa 17,5 miliardi di euro. Essi verranno invece girati alla

---

<sup>32</sup> Banca d'Italia, La crisi di Veneto Banca e Banca Popolare S.p.A. di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte, consultabile al sito <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/domande-e-risposte-sulla-soluzione-della-cri-si-di-veneto-banca-e-banca-popolare-di-vicenza>.

<sup>33</sup> Pezzuto, La liquidazione delle banche venete, pubblicato sul sito [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 18 luglio 2017, consultabile al sito: <http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/cri-si-bancarie/la-liquidazione-delle-banche-venete>, p. 1.

<sup>34</sup> La composizione dei 4,8 miliardi di euro è così strutturata: 3,5 miliardi che vanno a coprire il fabbisogno di capitale di Banca Intesa, derivante dall'acquisto della *good bank* di BPVI e VB. I restanti 1,3 miliardi derivano invece dal pagamento di misure di ristrutturazione che Intesa dovrà sostenere per rispettare gli impegni che scaturiscono dalla disciplina sugli aiuti di Stato. Infine è da tenere in considerazione che Intesa si è impegnata a gestire gli oltre 4.000 dipendenti che perderanno il posto di lavoro nelle due banche.

Società di Gestione delle Attività – SGA, la quale è controllata dal MEF, che ha il compito di gestirli e puntare al loro recupero<sup>35</sup>.

La Commissione europea si è espressa sulla liceità di tale piano, decretando che rispetta la normativa sugli aiuti di Stato (la Comunicazione del 30 luglio 2013). Infatti gli azionisti e obbligazionisti di Veneto Banca e di Banca Popolare di Vicenza hanno preso parte alla condivisione delle perdite.

Spostandoci nella prospettiva di azionisti e obbligazionisti (subordinati), essi come già detto hanno contribuito ai costi del risanamento, mentre gli obbligazionisti ordinari e depositanti ne escono “illesi”. I rapporti giuridici di questi ultimi vengono trasferiti a Banca Intesa. L’unica possibilità per gli obbligazionisti subordinati di veder limitate le loro perdite deriva dalla condizione per la quale lo Stato riesca a recuperare in toto i costi pagati per l’intervento di risanamento e siano stati pagati tutti gli altri creditori.

La prima informazione che si ricava dal Decreto legge n.99 2017, è sicuramente quella che riguarda l’apertura di una nuova modalità di risoluzione alternativa al *bail-in*, che sembrava essere, nella nuova disciplina in materia di risoluzione bancaria, l’unica possibilità per un ente creditizio in dissesto. Le Autorità di vigilanza europee hanno invece accettato la proposta di liquidazione coatta amministrativa proposta dall’Italia. Essa però creava un costo scoperto che poteva essere coperto solamente dallo Stato italiano. Tale costo corrisponde ai 4,8 miliardi di euro di cui ho scritto sopra, che sono stati prestati a Banca Intesa per comprare la *good bank* delle due banche venete, più 400 milioni di *fair value* delle garanzie apportate dallo Stato sugli impegni delle banche in liquidazione, fino ad arrivare a circa 12 miliardi. Ma la decisione di porre in l. c. a. le due banche ha portato con sé molti dubbi e opinioni sfavorevoli. Per citare nuovamente Zingales, egli presenta la sua opinione sul Decreto n.99 con un articolo sul “Sole 24 ore” dall’eloquente titolo “*L’Unione Bancaria si infrange sul Piave*”<sup>36</sup>. Lo studioso mette in luce come, dal suo punto di vista, da tale soluzione non vi sia nessun vincitore. In primis, perdono tutti i contribuenti non direttamente azionisti o obbligazionisti delle due banche, in quanto ovviamente il costo della soluzione che pagherà lo Stato, ricadrà su tutti i contribuenti. I clienti invece si troveranno unicamente un unico ente creditizio (Intesa) che potrà offrire linee di credito ma con una “potenza di fuoco” certamente minore rispetto alla somma delle tre precedenti (BPVI, VB e la stessa Intesa). Probabilmente però, la perdita più grande è stata subita

---

<sup>35</sup> Lo Stato, con riferimento ai NPL delle due banche, si è posto l’obiettivo di recuperare 9,6 miliardi, prendendo come tassi di recupero quelli osservati nel periodo 2006-2015 (46,9%).

<sup>36</sup> Zingales, *L’Unione Bancaria si infrange sul Piave*, pubblicato su il Sole 24 ore in data 24 giugno 2017.

dalle istituzioni, tanto le italiane quanto le europee. Da tale situazione si è infatti dimostrato come la procedura del *bail-in* sia sì ormai legge in materia di risoluzione bancaria, ma essa è stata ancora una volta sacrificata, adottando invece una soluzione più simile ad un aiuto di Stato, per permettere di salvaguardare i creditori, anche coloro non truffati. La preoccupazione più grande è poi certamente quella che la decisione presa ora per le due banche, possa costituire un pericoloso precedente. Sicuramente la parte in gioco che sembra aver più guadagnato da questa situazione, e che certamente ha saputo fare meglio i propri interessi, è stata Banca Intesa, come indicato da Cingolani con un articolo su [formiche.net](http://formiche.net)<sup>37</sup>. La banca acquirente “non vuole rogne”, infatti “il Tesoro si fa carico dei rischi legali perché è chiaro che partiranno valanghe di cause. Intesa Sanpaolo [...] si prende gli sportelli, i depositi rimasti, una parte dei dipendenti”. Si potrebbe asserire che in un certo qual modo Intesa abbia riproposto “il modello Ambro-Veneto costruito da Giovanni Bazoli”. Certo tale epilogo lascia più di qualche dubbio, è infatti quantomeno ironico verificare come dopo un Unione Bancaria europea e una disciplina comune sulle crisi bancarie, sia la prima repubblica a fornire soluzioni in materia di risanamento di enti creditizi.

---

<sup>37</sup> Cingolani, 3 dubbi critici sulla soluzione alla Padoan per Popolare di Vicenza e Veneto Banca, pubblicato su [formiche.net](http://formiche.net), il 26 giugno 2017.

## CONCLUSIONI

A conclusione del mio lavoro di tesi, è opportuno trarre alcune conclusioni in merito all'efficacia della recente Unione Bancaria sotto il profilo applicativo. È innanzitutto giusto specificare che il recente assetto di vigilanza bancaria unica è nato in un periodo storico molto difficile, soprattutto dal punto di vista di economico, dove la figura delle “banche” aveva perso la fiducia di cui aveva sicuramente goduto nel periodo pre-crisi. Le nuove misure, infatti, sono nate con lo scopo, sì, di fornire una risposta forte alla crisi che aveva attanagliato l'Europa, ma avevano tra i loro principali obiettivi anche il rafforzamento della fiducia dei consumatori nel mercato bancario. Se sicuramente la configurazione di un Unione Bancaria europea può dare l'impressione, a modo di vedere di chi scrive giustificata, di consolidamento e di maggiore sicurezza degli enti creditizi che operano nel mercato europeo, è ovviamente fondamentale andare a vedere se la concreta presenza di tale vigilanza, e l'applicazione delle nuove norme in materia di risoluzione bancaria, abbiano saputo far coincidere la “sostanza” alla “forma”. Nel fornire un mio personalissimo giudizio, mi riferirò, e prenderò spunto, soprattutto dall'esperienza italiana. Sicuramente dai casi delle *quattro banche*, ma anche da quello – non trattato in questa tesi – di MPS e delle banche venete, si può notare come il nostro Paese sia ancora lontano, mi viene da dire quasi “mentalmente”, dall'adottare procedure, come quella del *bail-in*, che possano compromettere interessi e patrimonio dei creditori, vuoi per motivi sociali, o, più probabilmente, politici. A conferma della mia tesi, si pensi ad esempio agli indennizzi<sup>38</sup> che lo stato ha concesso a tutti gli investitori non professionali che abbiano acquistato strumenti finanziari o sottoscritto azioni delle due banche venete prima del 12/06/2014, data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della direttiva BRR. Ma il sentimento “protettivo” dello Stato italiano è ravvisabile anche nelle decisioni assunte nei confronti del MPS e delle *quattro banche*. Per quanto riguarda il primo, l'approvazione del “decreto salvarisparmio”, volto sì a salvare una banca che è fondamentale per il mercato bancario italiano, presenta anche un forte

---

<sup>38</sup> Gli indennizzi sono previsti nello stesso Decreto n.99 2017, che ha previsto anche la liquidazione coatta amministrativa delle due banche; Sull'argomento cfr. Pezzuto, La liquidazione delle banche venete, cit. p. 3.

intento di salvaguardia nei confronti dei creditori di MPS. Per quanto riguarda le banche poste in risoluzione, invece, concordo con Rossano quando afferma che si tratta di “un intervento disposto nel timore di procedere da lì a poco all’applicazione del *bail-in* che, in base alla normativa speciale, sarebbe entrato in vigore il 1° gennaio 2016”<sup>39</sup>. Pur rimanendo fuori dall’esprimere un parere positivo o negativo, sull’efficacia di tali provvedimento, non posso non esprimere un certo disappunto nel vedere come le soluzioni trovate sembrano remare in direzione contraria allo spirito proposto dalla BRRD. Le soluzioni assimilabili a quelle di finanziamento pubblico sarebbero dovute rimanere circoscritte a casi straordinari, ma l’esperienza Italiana dimostra che, se si vuole, i casi considerati straordinari possono avvenire con una cadenza propria di quelli ordinari. Sarebbe opportuno, dunque, interrogarsi seriamente sul come ci si vorrà muovere in futuro in materia di risoluzione bancaria. Lo Stato italiano, così come le istituzioni europee, avevano deciso, e si erano mosse in una direzione che metteva al centro del risanamento degli enti creditizi in crisi non più tutti i contribuenti ma unicamente azionisti e creditori, sarebbe ora che entrambe le istituzioni prendessero il coraggio di attuare le loro decisioni.

---

<sup>39</sup> Rossano, La nuova regolazione delle crisi bancarie, in Studi di diritto dell’economia, cit. p. 186.

## BIBLIOGRAFIA

Angeloni, Sarcinelli, Intervento nell'incontro "*Verso un'Autorità di vigilanza per l'Area dell'Euro*" organizzato dalla Federazione delle Banche, delle Assicurazioni e della Finanza, Roma, 25 ottobre 2012, pubblicato nella Collana ebaaf, n.1 del 2013.

Baarlam, *La svezia pensa all'unione bancaria e il colosso Nordea valuta la fuga all'estero*, pubblicato su "Il Sole 24 ORE" del 21 luglio 2017.

Banca d'Italia, *La crisi di Veneto Banca e Banca Popolare S.p.A. di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte*, consultabile all'indirizzo: <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/domande-e-risposte-sulla-soluzione-della-crisi-di-veneto-banca-e-banca-popolare-di-vicenza>.

Bocuzzi, *L'Unione bancaria Europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, 2015, Banca e Mercati.

Capolino, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, per il Convegno conclusivo del progetto PRIN 2010-11, Siena, 7-9 aprile 2016.

Cappiello, *Il meccanismo di adozione delle regole e il ruolo della Eeuropean Banking Authority*, in «Quaderni Di Ricerca Giuridica», *Scritti sull'Unione Bancaria*, n.81, Banca d'Italia, Roma, 2016.

Capriglione, *L'Unione bancaria europea: una sfida per un'Europa più unita*, 2013, CEDAM.

Capriglione – Troisi, *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, 2014, Utet.

Capriglione, *Mercato regole democrazia*, 2012, Utet.

Capriglione, *Una cura inadeguata per i mali del sistema bancario italiano: il Fondo Atlante*, pubblicato sul sito [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 3 maggio 2016, consultabile all'indirizzo: <http://www.dirittobancario.it/editoriali/francesco-capriglione/una-cura-inadeguata-i-mali-del-sistema-bancario-italiano-il-fondo-atlante>.

Cassese, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, in «Quaderni Di Ricerca Giuridica della Consulenza legale» n. 75, Banca d'Italia, Roma, 2013 (atti dell'omonimo convegno).

Chiti, Santoro, *L'Unione Bancaria Europea*, 2016, Pacini Giuridica.

Cingolani, *3 dubbi critici sulla soluzione alla Padoan per Popolare di Vicenza e Veneto Banca*, pubblicato su [www.formiche.net](http://www.formiche.net), il 26 giugno 2017. Consultabile all'indirizzo: <http://formiche.net/2017/06/26/padoan-popolare-vicenza-veneto-banca/>

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «una tabella di marcia verso l'Unione bancaria» contenuta nel documento COM (2012) 510 final del 12 settembre 2012. Consultabile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/IT/1-2012-510-IT-F1-1.Pdf>

COMMISSIONE EUROPEA, 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 (2013/C216/01).

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Meccanismo Unico di Risoluzione*, consultabile all'indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

De Aldisio, *Le nuove regole europee sulla risoluzione. L'intervento pubblico tra Scilla e Cariddi*, 2016, Il Mulino – Rivisteweb.

Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

De Polis, *Unione Bancaria e gestione delle crisi: un modello di Banca in trasformazione*, intervento di Stefano De Polis, Monza 3 ottobre 2014 (atto del convegno “XII PAN European Banking Meeting”)

Di Lernia, *Le crisi bancarie alla luce del Single Resolution Mechanism: la rivoluzione del bail-in*, «in Rivista trimestrale dell'Economia», Fondazione Gerardo Capriglione, Roma n. 1/2016 Supplemento.

DIRETTIVA 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi Testo rilevante ai fini del SEE.

DIRETTIVA 2014/59/UE 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 e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio.

Domande e risposte sulla soluzione delle crisi delle quattro banche poste in “risoluzione”, Approfondimenti Banca d’Italia, consultabile all’indirizzo: <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/domande-e-risposte-sulla-soluzione-delle-crisi-delle-quattro-banche-poste-in-risoluzione>.

Donato, Cossa, *Giocare d’anticipo: crisi bancarie e strumenti preventivi dell’Autorità di Vigilanza*, in Banca impresa società, 2011.

Erzegovesi, *Il Decreto di salvataggio delle banche venete: una via d’uscita dal labirinto della BRRD*, 26 giugno 2017, pubblicato sul sito [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), consultabile all’indirizzo: <http://www.dirittobancario.it/editoriali/luca-erzegovesi/il-decreto-di-salvataggio-delle-banche-venete-una-d-uscita-dal-labirinto-della-brrd>.

Ferras, S. G. Babis, *The European Single Supervisory Mechanism*, Journal of Corporate Law Studies, 13:2, 255-285., 2013

Guarracino, *Dal meccanismo di vigilanza unico (SSM) ai sistemi centralizzati di risoluzione delle crisi e di garanzia dei depositi: la progressiva europeizzazione del settore bancario*, in «Rivista Trimestrale dell’Economia», Fondazione Gerardo Capriglione, Roma, n. 3/2013.

Inzitari, *BRRD, Bail-in, Risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. 180/2015)*, 2016, [ildirittodegliaffari.it](http://ildirittodegliaffari.it).

Mamone, Di Falco, *L’attuazione della BRRD in Italia*, 20 novembre 2015, pubblicato sul sito [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), consultabile all’indirizzo: <http://www.dirittobancario.it/news/crisi-bancarie/l-attuazione-della-brrd-italia>

Mancini, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in «Quaderni Di Ricerca Giuridica della Consulenza legale» n. 73, Banca d’Italia, Roma, 2013

Parlamento Europeo, *Note sintetiche sull’Unione europea, Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)*, disponibile all’indirizzo: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.5.html)

Pellegrini, *Corso Di Diritto Pubblico Dell’ Economia*, 2016, CEDAM.

Pezzuto, *La liquidazione delle banche venete, 18 luglio 2017*, pubblicato sul sito [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), consultabile all’indirizzo: <http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/crisi-bancarie/la-liquidazione-delle-banche-venete>.

REGOLAMENTO (UE) N. 1024/2013 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.

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.

REGOLAMENTO (UE) N. 1024/2013 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.

Rossano, *La nuova regolazione delle crisi bancarie*, in *Studi di diritto dell'economia*, Collana fondata e diretta da Francesco Capriglione con la collaborazione di Mirella Pellegrini, Marco Sepe, Vincenzo Troiano, Utet giuridica, 2017.

Rossano, *Nuove strategie per la gestione delle crisi bancarie: il bail-in e la sua concreta applicazione*, in «Rivista Trimestrale dell'Economia», Fondazione Gerardo Capriglione, n. 3/2015.

Rossi, *L'Unione Bancaria nel processo di integrazione europea*, CUOA Business School, Altavilla Vicentina, 7 aprile 2016, (atto del convegno "Unione Bancaria europea e rapporto Banca Impresa").

Rulli, *Prevenire l'insolvenza. Dal salvataggio pubblico alla risoluzione bancaria: Rapporti con i principi della concorsualità e prime esperienze applicative*, in «Rivista Trimestrale dell'Economia», Fondazione Gerardo Capriglione, Roma, n. 3/2015.

Sarcinelli, *L'unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in «Moneta e Credito», vol. 66, n. 261 (2013), pag. 7-43.

Saundera, Cornett, Anolli, Alemanni, *Economia degli intermediari Finanziari*, IV edizione, Mc Graw Hill Education, 2015.

Stanghellini, *La disciplina delle crisi bancarie: la prospettiva europea*, in *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, in «Quaderni Di 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.

Ricerca Giuridica della Consulenza legale» n. 75, Banca d'Italia, Roma, 2013 (atti dell'omonimo convegno).

The High-Level Group on Financial Supervision in the EU. Report, Bruxelles, 25 febbraio 2009.

Visco, *Intervento del Governatore della Banca d'Italia*, 23° congresso ASSIOM FOREX, Modena 28 gennaio 2017, atti del convegno.

Zingales, *Le ragioni del fondo Atlante*, pubblicato su "Il Sole 24 ore", 19 aprile 2016.