

LUISS 

DIPARTIMENTO DI IMPRESA E MANAGEMENT

Corso di Laurea in Economia e Management

Cattedra di Diritto pubblico dell'economia

Il Meccanismo di risoluzione unico e il caso del Banco Popolar.

Analisi e prospettive della procedura di risoluzione europea.

Prof. Marco Sepe

RELATORE

Riccardo Scalia - 267951

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

INTRODUZIONE	5
1 IL MECCANISMO DI RISOLUZIONE NELL'UNIONE BANCARIA EUROPEA	8
1.1 L'evoluzione del quadro normativo dell'MRU	8
1.1.1 I fondamenti del sistema di risoluzione	8
1.1.2 La normativa principale e il Codice unico europeo	11
1.2 Organizzazione del Meccanismo di risoluzione unico	15
1.2.1 Il Comitato di risoluzione unico	15
1.2.2 Il Fondo di risoluzione unico	17
1.2.3 Le Autorità nazionali di risoluzione	20
1.2.4 Altre autorità (BCE, EBA)	21
1.3 Il funzionamento del sistema di risoluzione	22
1.3.1 I presupposti della risoluzione	22
1.3.2 Le misure di prevenzione	24
1.3.3 La procedura di risoluzione	24
2 IL SALVATAGGIO DEL BANCO POPULAR: IL RUOLO DELLA RISOLUZIONE NELLA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA	29
2.1 La crisi finanziaria del Banco Popular	30
2.1.1 I fatti	30
2.2 La procedura di risoluzione e l'intervento del Banco Santander	33
2.2.1 I fondamenti di diritto	33
2.2.2 Ammortamento e conversione degli strumenti di capitale	34
2.2.3 L'applicazione dello strumento di vendita dell'attività	36
2.3 Sviluppi successivi della risoluzione	38
2.3.1 Il marchio Popular e la compensazione degli azionisti	38

2.3.2 I ricorsi dei clienti del Banco Popolar	40
2.3.3 Le decisioni del Tribunale europeo	43
2.3.4 Conclusioni sulla risoluzione del Banco Popolar	46
3 LE PROSPETTIVE DEL MECCANISMO DI RISOLUZIONE UNICO	49
3.1 I traguardi raggiunti	50
3.1.1 Il biennio 2022-2023	50
3.1.2 Il Programma di lavoro 2024	52
3.1.3 I limiti attuali e passati	55
3.2 “SRM Vision 2028”	55
3.2.1 Le sfide dell’MRU	56
3.2.2 Il futuro dell’MRU	61
CONCLUSIONI	65
BIBLIOGRAFIA	69

Introduzione

Nel testo che segue è approfondita la complessa materia delle crisi bancarie e della procedura di risoluzione degli istituti creditizi europei. Si illustrano il Meccanismo di risoluzione unico (MRU) europeo e il quadro di armonizzazione giuridica comunitaria che ha lo scopo di “garantire la risoluzione delle banche in dissesto” dal 2014.

Successivamente sono approfonditi: gli avvenimenti riguardanti la crisi finanziaria del Banco Popular, istituto di credito spagnolo; la decisione presa nel 2017 da parte del Comitato di risoluzione unico (CRU), principale organo decisionale dell’MRU, di avviare la procedura di risoluzione del Banco Popular; infine, l’acquisizione da parte del Banco Santander di ciò che rimaneva del Banco Popular.

In conclusione, sono analizzati i limiti emersi e le prospettive dell’MRU, osservando gli ostacoli e le difficoltà incontrate fino ad ora, i risultati raggiunti grazie alla cooperazione tra gli Stati membri e le autorità europee, nonché le aspirazioni e gli obiettivi per il futuro. Nello specifico, la divisione in capitoli riguarda i tre argomenti affrontati in questo percorso.

Il primo capitolo tratta il Meccanismo di risoluzione unico, osservando, nell’ordine: l’evoluzione normativa mediante la trattazione dei fondamenti storici e istituzionali dell’MRU, la principale normativa vigente costituita da direttive e regolamenti europei e, infine, il Codice unico, ossia la base normativa che comprende oltre a tali fonti, anche alcune aggiuntive, le quali completano la legislazione in tale materia; gli attori di questo sistema, ossia i principali organi, CRU ed FRU, e le autorità e le istituzioni con cui essi collaborano; infine, il funzionamento di questo sistema, quindi i presupposti affinché la procedura di risoluzione venga avviata, le misure preventive che devono essere messe in atto dagli enti creditizi e l’effettivo processo di risoluzione.

Il secondo capitolo tratta il primo caso pratico per cui è stato necessario avviare una procedura di risoluzione: il salvataggio del Banco Popular grazie all’intervento del CRU. L’analisi osserva inizialmente la serie di eventi che hanno riguardato il Banco Popular dai primi segnali di crisi fino alla vendita dell’istituto di credito al Banco Santander, sia da un punto di vista “storico” sia da un punto di vista economico e finanziario. Successivamente viene descritta nel dettaglio la procedura di risoluzione avviata, osservando i fondamenti di diritto che caratterizzano generalmente la risoluzione e nello

specifico la procedura trattata. Vengono approfonditi gli strumenti di risoluzione adottati per la risoluzione e, infine, l'esito che essa ha avuto. Riguardo tale esito, poiché oggetto di una serie di ricorsi da parte degli azionisti del Banco Popular, se ne descrivono gli sviluppi successivi alla risoluzione nella conclusione del capitolo, osservando il diritto e gli avvenimenti fino alle recenti sentenze del Tribunale europeo. Si descrive, inoltre, la campagna di risarcimento avviata dal Banco Santander per ripagare coloro che avevano perduto i propri investimenti in seguito alla risoluzione.

Nel terzo capitolo si adotta nuovamente una visione d'insieme, osservando i recenti traguardi raggiunti e i prossimi obiettivi del CRU. Mediante lo studio di programmi e piani d'azione, compreso il più recente piano quadriennale, si osservano le aree di interesse in cui il CRU prevede di intervenire nei prossimi quattro anni, mettendo una luce sulle nuove sfide che interessano l'Europa e il settore finanziario e creditizio nel panorama europeo.

Infine, nelle conclusioni si fornisce un parere riguardo le vicende trattate, supportato dallo studio e dalla documentazione acquisita durante la stesura di questo lavoro. La prospettiva accoglie non solo il funzionamento del sistema di risoluzione europeo e il caso specifico in cui esso è stato messo in moto. Si valuta, infatti, l'indirizzo intrapreso dall'MRU e le misure che si è dichiarato verranno intraprese per il raggiungimento degli obiettivi.

1 Il Meccanismo di risoluzione nell'Unione bancaria europea

In questo capitolo, si tratta il Meccanismo di risoluzione unico (MRU) nell'Unione Bancaria Europea, analizzando dettagliatamente la sua struttura, l'evoluzione normativa e il funzionamento operativo. Il capitolo è suddiviso in tre sezioni principali: l'evoluzione normativa, l'organizzazione, il funzionamento della procedura di risoluzione.

Nella prima sezione vengono esaminati i fondamenti storici e istituzionali dell'MRU, inclusi i principali regolamenti e direttive europee che hanno costituito la base normativa di questo sistema. Si discute il ruolo del Codice unico europeo, traguardo fondamentale per l'armonizzazione legislativa tra gli Stati membri.

Nella seconda sezione si osservano i principali attori del sistema di risoluzione, tra cui il Comitato di risoluzione unico (CRU), il Fondo di risoluzione unico (FRU) e le Autorità nazionali di risoluzione (ANR). Verrà esaminato il loro ruolo, le funzioni e le modalità di cooperazione con altre istituzioni europee come la Banca centrale europea (BCE) e l'Autorità bancaria europea (EBA).

Nella terza e ultima sezione si tratta la procedura di risoluzione. Si osservano i presupposti necessari per l'avvio di una procedura di risoluzione, le misure preventive che devono essere adottate dagli enti creditizi e il processo effettivo di risoluzione. Sono discussi gli strumenti di risoluzione come il bail-in e le modalità di intervento in caso di crisi bancaria.

1.1 L'evoluzione del quadro normativo dell'MRU

1.1.1 I fondamenti del sistema di risoluzione

Il Meccanismo di risoluzione unico è un sistema di norme comunitarie previsto dall'Unione Europea in tema di gestione e risoluzione degli istituti bancari e delle società di intermediazione mobiliare in dissesto o prossimi al dissesto (*failing or likely to fail*¹).

¹ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *What does it mean when a bank is failing or likely to fail?*. La qualifica *failing or likely to fail* per un istituto creditizio si riferisce all'ipotesi nella quale si realizzino o si stiano per realizzare le seguenti condizioni: inosservanza dei requisiti per l'autorizzazione da parte dell'autorità di

Il Meccanismo ha l'obiettivo di creare un quadro giuridico comune agli Stati membri dell'Unione Europea, in modo da garantire un approccio condiviso e una gestione centralizzata delle crisi finanziarie nell'area dell'euro², perseguendo la stabilità del sistema finanziario e minimizzando l'impatto economico delle crisi sui contribuenti e sull'economia reale³.

Gli obiettivi generali sono il rafforzamento della fiducia dei cittadini e delle istituzioni nel settore bancario e l'eliminazione della frammentazione di un precedente sistema finanziario disomogeneo.

Il segno di come l'Europa e gli Stati membri soffrissero in precedenza di una debolezza strutturale e normativa fu dato chiaramente dalle crisi che colpirono con grande violenza i sistemi finanziari dell'eurozona. Ciò avvenne indirettamente, durante la grande crisi statunitense del 2007, propagatasi negli anni successivi in Europa⁴, e poi direttamente, durante la crisi dei debiti sovrani. Tale crisi interessò principalmente i paesi del sud Europa (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna)⁵, già indeboliti dagli squilibri macroeconomici passati e messi ancora più in pericolo da una instabilità dei bilanci nazionali senza precedenti⁶.

L'MRU venne istituito quale sistema comunitario capace di regolamentare e organizzare una procedura strutturata per gestire il dissesto o il rischio di dissesto. Nel panorama europeo, la mancanza parziale o totale di armonizzazione normativa tra gli Stati membri

vigilanza; le passività superano nel loro ammontare le attività; incapacità di pagare i propri debiti alla scadenza; richiesta di un sostegno finanziario pubblico.

² Cfr. TRECCANI, *Area-Euro, Neologismi 2008*. Area geografica ed economica costituita dagli Stati membri dell'Unione europea che hanno adottato l'euro come moneta unica.

³ Cfr. DI CLEMENTE ANNALISA, *Rischio sistemico e intermediari bancari*, 2016. In questa fattispecie si parla di *rischio sistemico*: "il rischio che l'insolvenza di un intermediario finanziario possa ripercuotersi sugli altri partecipanti al mercato con una sorta di effetto domino".

⁴ Cfr. CONSOB, *La crisi finanziaria del 2007-2009*. In Europa la crisi colpì per prima Northern Rock, quinto istituto di credito britannico specializzato nei mutui immobiliari, oggetto a metà settembre del 2007 di una corsa agli sportelli. La Banca d'Inghilterra procedette alla nazionalizzazione dell'istituto, impegnando circa 110 miliardi di sterline.

⁵ I cosiddetti *PIIGS*, acronimo ideato dalla stampa anglosassone durante la crisi finanziaria del 2007 con una evidente nota dispregiativa. Venne successivamente trasformato in *GIPSI*, anche qui in tono dispregiativo, dalla stampa statunitense.

⁶ Cfr. IL SOLE 24 ORE, *C'erano una volta i PIGS...*, 2019; MANKIW N. G., TAYLOR M. P., DAVERI FRANCESCO, *Macroeconomia della crisi*, 2013. Durante la Grande crisi finanziaria, l'Italia ebbe per due anni consecutivi, 2008 e 2009, un tasso di crescita negativo, rispettivamente del -1% e del -5,5%, a differenza di altri paesi quali Regno Unito, Francia o Germania, i quali riuscirono ad attutire maggiormente l'arrivo della crisi da oltreoceano.

aveva comportato varie difficoltà nella gestione delle crisi finanziarie. Tali debolezze erano ricadute sulle spalle dei contribuenti e dei risparmiatori, nonché sulle economie degli altri Stati membri.

La priorità, pertanto, fu dare impulso a un sistema che disponesse dei mezzi per eseguire la ristrutturazione di un istituto creditizio, evitando di incorrere nei rischi e nei costi che avrebbe comportato una gestione nazionale dell'insolvenza dell'ente.

Nel sistema finanziario, l'interdipendenza tra gli Stati ha rappresentato una grande opportunità di sviluppo e arricchimento sia per il settore pubblico sia per quello privato. Tuttavia, nell'ambito delle crisi finanziarie, la conduzione di attività transfrontaliere⁷ e, in generale, l'instaurazione di rapporti internazionali tra intermediari finanziari è un tema delicato.

Il quadro giuridico di armonizzazione ha l'obiettivo di organizzare ordinatamente le decisioni di risoluzione bancaria che era più arduo e dispendioso intraprendere in sua assenza.

L'MRU ha rappresentato un grande passo in avanti verso la costruzione e il progresso del Mercato unico bancario europeo. La sua implementazione è stata guidata dai principi di coerenza normativa e convergenza delle pratiche di risoluzione tra Stati membri, dando inoltre impulso alle attività transfrontaliere e all'integrazione finanziaria all'interno dell'Unione Europea.

L'MRU ha contribuito al miglioramento della capacità dell'Unione Europea di gestire le crisi finanziarie in modo tempestivo ed efficace. Mediante il suo quadro di governance, composto dal CRU⁸ e dal suo meccanismo di finanziamento, il Fondo di risoluzione unico (FRU)⁹, l'MRU fornisce alle autorità competenti gli strumenti di intervento rapido per stabilizzare il settore bancario in caso di necessità. Ciò ha lo scopo di ridurre il rischio di

⁷ Cfr. CENTRAL BANK OF IRELAND, *Passporting In and Out for Insurance Brokers / Intermediaries*. Principalmente lo svolgimento di attività transfrontaliera da parte degli intermediari bancari viene denominato *passporting in* o *passporting out*. Nel primo caso, un soggetto ha ottenuto "l'autorizzazione di un altro Stato a vendere i propri prodotti o servizi ai cittadini"; Nel secondo caso, un soggetto locale ottiene l'autorizzazione per vendere beni o servizi in un altro paese.

⁸ V. paragrafo "Comitato di risoluzione unico".

⁹ V. paragrafo "Fondo di risoluzione unico".

contagio finanziario e di contribuire al rafforzamento dei rapporti virtuosi tra gli istituti di credito e gli Stati¹⁰, tra economia e politica.

1.1.2 La normativa principale e il Codice unico europeo

Osservate le ragioni per cui si è avvertita l'esigenza di creare un quadro contenente "regole e una procedura uniforme per la risoluzione"¹¹, nel seguito si analizzano le fonti normative di questo sistema.

Il 15 luglio 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio europeo¹² hanno approvato il Regolamento (UE) n. 806/2014¹³ che costituisce, con la direttiva n. 2014/59/UE¹⁴ (*Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD*), l'inizio della costruzione di una legislazione comune. Ciò è avvenuto concretamente con l'istituzione dell'MRU, secondo pilastro dell'Unione bancaria europea, affiancato dal Meccanismo di vigilanza unico (MVU)¹⁵ e da un sistema di garanzia dei depositi¹⁶.

¹⁰ Cfr. ALOGOSKOUFIS S., LANGFIELD S., *Regulating the doom loop*, in "Working paper series n. 2313, Banca centrale europea", 2019. Come affermato dal *working paper* della BCE, in ambito economico è utilizzata l'espressione *doom loop* (circolo vizioso) per descrivere un tipo di relazione viziata tra intermediari bancari e Stati. Essa si genera quando avviene "l'acquisto di Titoli di stato da parte degli intermediari bancari, che in questo modo parzialmente trasferiscono i rischi che potrebbero derivare da una crisi del debito sovrano sugli istituti di credito stessi." Si tratta di un circolo vizioso nel quale all'aumentare del rendimento dei Titoli di Stato diminuisce il valore di mercato delle banche che più ne detengono nel proprio portafoglio.

¹¹ PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO EUROPEO, *Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014*, Parte I, Disposizioni generali, Articolo 1, oggetto, 2014.

¹² Al tempo, il Presidente del Parlamento europeo era il socialdemocratico Martin Schulz, mentre il Presidente del Consiglio europeo era Donald Tusk, attuale primo ministro della Polonia.

¹³ PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO EUROPEO, *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*, 2014.

¹⁴ PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO EUROPEO, *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*, 2014.

¹⁵ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Meccanismo di vigilanza unico*, 2024. L'MVU, istituito con il Regolamento (UE) n. 468/2014, "è il sistema europeo di vigilanza bancaria che comprende la BCE e le autorità nazionali di vigilanza dei paesi partecipanti". Le principali funzioni sono la salvaguardia della sicurezza e della solidità del sistema bancario europeo, il miglioramento dell'integrazione e della stabilità finanziaria e l'assicurare una vigilanza coerente.

¹⁶ Cfr. DE POLIS STEFANO, ASSIOM FOREX, *Unione Bancaria e gestione delle crisi: un modello di Banca in trasformazione, Italia e UE a confronto*, Monza, 2014. Il terzo pilastro consisterebbe in uno schema

In questi atti legislativi sono definiti i principi, gli organi e le procedure di risoluzione delle crisi bancarie. I punti salienti sono:

- la creazione del Comitato di risoluzione unico, organo responsabile per le banche ritenute significative e incaricato dell'adozione dei piani di risoluzione;
- l'istituzione del Fondo di risoluzione unico, finanziato dalle banche europee con lo scopo di sostenere le crisi nei casi previsti. Tali risorse permettono agli istituti in difficoltà di non dover ricorrere ai fondi pubblici, evitando che le proprie difficoltà gravino sui bilanci nazionali;
- l'introduzione del meccanismo del *bail-in*¹⁷, strumento di risoluzione il cui scopo è evitare che i rischi e le perdite dovute a una crisi bancaria vengano sostenuti dai contribuenti invece che da azionisti e creditori;
- la previsione di un quadro di norme tecniche che regolamentano la procedura di risoluzione, individuando ad esempio gli obblighi delle entità coinvolte, il ruolo dei soggetti nell'ambito del controllo e della prevenzione, le responsabilità di tali soggetti in merito alle procedure di risoluzione.

Il quadro normativo dell'MRU è complesso e interconnesso se si considera l'insieme delle diverse basi istituzionali che hanno costituito, e poi modificato, l'organizzazione e il funzionamento del sistema.

La citata direttiva n. 2014/59/UE contiene disposizioni in materia di: piani di risoluzione, indicando i tempi di completamento e i soggetti preposti alla loro valutazione; autorità competenti, istituendo le Autorità nazionali di risoluzione (ANR); cooperazione tra gli Stati membri e autorità europee.

Merito della BRRD è avere introdotto un'articolata serie di strumenti di risoluzione adottabili dal CRU in situazioni di dissesto bancario.

armonizzato di assicurazione dei depositi a livello europeo, che avrebbe lo scopo di ridurre le "diverse distorsioni competitive dovute alle diverse forme di protezione e modalità di funzionamento degli schemi nazionali". Tuttavia, a cause di forti contrasti politici, il terzo pilastro risulta attuabile a livello teorico, ma nella fattispecie pratica un quadro unico di garanzia dei depositi ancora non può dirsi esistente.

¹⁷ Cfr. CONSOB, *Cosa succede in caso di dissesto di una banca*. "Dal 1° gennaio 2016, la crisi di una banca può essere risolta attraverso il *bail-in*, meccanismo legale introdotto dalla Direttiva n. 2014/59 dell'Unione Europea per il risanamento e risoluzione di enti creditizi e imprese di investimento (c.d. Direttiva BRRD), che impone la partecipazione degli investitori/risparmiatori - qualora possessori di determinate attività finanziarie emesse dalla banca stessa - alle perdite patrimoniali da questa subite."

Un'ulteriore fonte normativa della materia è il Regolamento (UE) 2015/63¹⁸, il quale integra la normativa prevista dalla BRRD. Il regolamento tratta l'identificazione delle istituzioni creditizie per cui la risoluzione è obbligatoria e le circostanze che rendono tale procedura necessaria. È inoltre definita la disciplina di contribuzione da parte degli intermediari bancari nei confronti dei meccanismi di finanziamento della risoluzione.

Nell'ambito della normativa, il Codice Unico¹⁹ (*Single Rulebook*) rappresenta il punto di arrivo del percorso di armonizzazione legislativa. Esso è un quadro di regolamenti, direttive e orientamenti che mira ad affrontare le carenze date dalla frammentazione delle normative nazionali che lasciavano ampio spazio a incertezze giuridiche e a interpretazioni discordi²⁰.

Il Codice unico è formato principalmente dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche e dal Regolamento MRU; ne fanno parte, poi, i regolamenti delegati e di esecuzione della Commissione, nonché le norme e gli orientamenti dell'Autorità bancaria europea (ABE). Infine, ne fanno parte le politiche e le prassi comportamentali indicate dal CRU, il quale elabora manuali e note di orientamento che indicano con maggiore dettaglio le politiche da adottare²¹.

Secondo l'ABE²², i caratteri fondamentali del Codice unico sono i seguenti: la resilienza, poiché esso dovrebbe essere il motore di un processo di armonizzazione dei sistemi di garanzia prudenziale per gli Stati membri; la trasparenza, poiché l'opacità data dalle divergenze in ambito normativo costituisce una delle principali cause di instabilità

¹⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Regolamento delegato (UE) 2015/63 della Commissione del 21 ottobre 2014 che integra la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i contributi ex ante ai meccanismi di finanziamento della risoluzione*, 2015.

¹⁹ Il Codice Unico è l'insieme dei seguenti atti normativi: Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; Regolamento (UE) no 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Direttiva 2014/49/UE (DGSD); Direttiva 2014/17/UE (MCD); Direttiva 2015/2366/UE (PSD2); Regolamento (UE) 2017/2402 (SECREG); Direttiva (UE) 2015/849 (AMLD); Regolamento (UE) 2015/847 (WTR); Regolamento (UE) 2019/2033 (IFR); Direttiva (UE) 2019/2034 (IFD).

²⁰ Cfr. CARRIERO G., *Crisi bancarie, tutela del risparmio, rischio sistemico*, in "Analisi Giuridica dell'Economia", 2016. Ciò aveva portato alcuni soggetti ad approfittare delle debolezze del sistema, distorcendo gli equilibri della concorrenza e dimostrando indirettamente come l'impatto dei rischi finanziari non può essere contenuto all'interno dei confini nazionali ma, anzi, tende a diffondersi e a colpire le economie politicamente vicine.

²¹ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale, La pianificazione della risoluzione nel Meccanismo di risoluzione unico*, 2021.

²² EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *The Single Rulebook, A Single Rulebook for a more resilient, transparent, and efficient banking sector*.

finanziaria e non permette una vigilanza macroeconomica trasversale ed egualmente applicabile²³; l'efficienza, che viene meno se si applicano legislazioni diverse per ogni Stato Membro²⁴ e, quindi, sistemi di gestione delle crisi potenzialmente differenti in ogni aspetto, nonostante il grado di interconnessione presente al livello finanziario.

È compito dell'ABE intraprendere un processo di aggiornamento e continua integrazione delle fonti normative principali, regolamenti e direttive, grazie all'introduzione e all'implementazione dei *Binding Technical Standards* (BTS)²⁵, atti legali che approfondiscono aspetti dei testi legislativi dell'Unione Europea. Ciò contribuisce a una armonizzazione maggiore in ambiti specifici, insieme alla produzione dei *Regulatory Technical Standards* (RTS)²⁶, atti normativi da inserire nel contesto dei regolamenti delegati, i quali hanno lo scopo di approfondire i contenuti di talune materie migliorandone comprensibilità e comparabilità.

L'ABE, dunque, contribuisce in modo determinante alla realizzazione dell'insieme di regole comuni, elaborando pareri per le istituzioni dell'Unione Europea, fornendo orientamenti, raccomandazioni e progetti di norme tecniche. Una volta ricevuto il favore della Commissione europea, tali progetti divengono atti giuridici vincolanti mediante un iter legislativo di approvazione.

²³ Cfr. EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD, *Missione e istituzione*; PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO EUROPEO, *Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico*, 2010. Il responsabile della vigilanza macroprudenziale a livello europeo è il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), istituito dal Regolamento (UE) n. 1092/2010.

²⁴ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Lo Spazio economico europeo (SEE), la Svizzera e il Nord*; CONSIGLIO EUROPEO, *30° anniversario del mercato unico*. "Il mercato unico comprende i 27 Stati membri dell'UE, la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein tramite lo Spazio economico europeo istituito dall'accordo SEE, entrato in vigore nel 1994, mentre la Svizzera ha un accesso parziale al mercato unico tramite accordi bilaterali che ogni anno vengono stipulati con l'Unione Europea in merito alla cooperazione tra i due soggetti.

²⁵ Cfr. EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *EBA's role in building of the Single Rulebook*. L'EBA afferma che tra i suoi compiti è presente la "produzione dei BTS", *Binding Technical Standards* o Norme tecniche vincolanti, per l'implementazione di alcuni atti normativi quali la BRRD o la DGSD, *Deposit Guarantee Schemes Directive*. Una volta approvati dalla Commissione europea, successivamente entrano in vigore in tutti gli Stati membri senza la necessità di una normativa di recepimento nazionale.

²⁶ Cfr. EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *Regulatory Technical Standards on strong customer authentication and secure communication under PSD2*, 2022. I *Regulatory Technical Standards* (RTS) sono dei set o *draft* di regole e linee guida disposte dall'EBA in modo da "assicurare che banche e altre istituzioni finanziarie si attengano all'insieme di norme contenuto nella direttiva PSD2". La direttiva citata contiene una regolazione in tema di sicurezza dei pagamenti online, autenticazione del cliente, condivisione dei dati personali del cliente tra intermediari bancari o con *third party providers*.

Il traguardo auspicato dalle agenzie europee è il raggiungimento di un *level playing field*²⁷, cioè un campo comune in cui le istituzioni finanziarie di Stati membri diversi possano operare nelle medesime condizioni di equità e di legislazione condivisa.

1.2 Organizzazione del Meccanismo di risoluzione unico

1.2.1 Il Comitato di risoluzione unico

L'organo centrale dell'MRU è il Comitato di risoluzione unico, l'autorità di risoluzione dell'Unione bancaria europea. La sua missione è garantire la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà, con un minimo impatto sull'economia reale e sulle finanze pubbliche dei paesi dell'UE partecipanti e di altri soggetti²⁸.

Le funzioni del CRU sono le seguenti: definizione delle normative riguardanti la risoluzione degli istituti creditizi; istituzione di meccanismi e misure attuabili in caso di dissesto finanziario; eliminazione degli ostacoli alla risoluzione; promozione della stabilità economica e finanziaria dell'Unione Europea.

Istituito nel 2014 e diventato operativo nel 2015, il Comitato è guidato dal 2023 da Dominique Laboureix, ex Segretario generale dell'Autorità di supervisione francese²⁹, membro del Comitato di Basilea sulla Vigilanza Bancaria³⁰ e membro del Comitato di supervisione unico dell'MVU³¹.

²⁷ Cfr. EUROPEAN POLICY CENTRE, ZULEEG FABIAN, *The end of the level playing field?*, 2020. Il raggiungimento di un *level playing field* è sempre stato una delle ragioni sottostanti la creazione dell'Unione Europea e, in particolare, del mercato unico europeo. Come esposto nel lavoro citato, il principio è il seguente: “tutti gli attori economici dovrebbero essere legati dallo stesso insieme di regole e condizioni in modo tale da assicurare una equa competizione tra loro.”

²⁸ SINGLE RESOLUTION BOARD, *Our organization*, 2024

²⁹ L'*Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)* è un'autorità amministrativa indipendente che supervisiona le attività delle banche e delle compagnie assicurative in Francia. È principalmente responsabile della tutela della stabilità del sistema finanziario.

³⁰ V BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Statuto, Finalità e ruolo*. “Il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria (CBVB) è il principale organismo di definizione degli standard internazionali per la regolamentazione prudenziale del settore bancario. Esso fornisce una sede per la cooperazione in materia di vigilanza bancaria. Il suo mandato consiste nel rafforzare la regolamentazione, la vigilanza e le prassi bancarie a livello mondiale allo scopo di accrescere la stabilità finanziaria.”

³¹ AUTORITÀ FEDERALE DI VIGILANZA SUI MERCATI FINANZIARI FINMA, *Autorità europee di vigilanza*. Nell'ambito dell'MVU, il Comitato di supervisione unico della BCE opera in veste di autorità di vigilanza per determinate banche nell'area dell'euro.

Il principio che guida questo sistema è il cd. *EU spirit*. Ciò significa essere guidati da alcuni ideali e obiettivi comuni: il miglioramento del progetto europeo fondato sui valori di libertà e democrazia; il rispetto, promosso dalla diversità e dall'inclusione e garantito dal riconoscimento del merito; la professionalità, per svolgere i compiti e il mandato del CRU in modo flessibile ed efficiente; infine, la trasparenza, cioè la condivisione tempestiva e sicura delle informazioni che garantisce la riservatezza e il diritto all'informazione degli Stati e dei cittadini europei³².

Il CRU è l'autorità centrale di risoluzione dei paesi della zona dell'euro. Esso lavora a stretto contatto con la Commissione europea, la Banca centrale europea (BCE), l'ABE e le autorità nazionali. Al CRU sono affidati poteri di risoluzione centralizzati ed è responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'MRU.

In questo ingranaggio, il CRU lavora a stretto contatto con le autorità nazionali, dividendosi le responsabilità in modo da operare proattivamente sulla preparazione nei confronti delle crisi finanziarie, sulla predisposizione dei piani di risoluzione e su un efficientamento delle misure di risanamento degli istituti bancari grandi e piccoli.

Mentre il Presidente è responsabile della gestione e dell'indirizzo, nonché della preparazione del lavoro del CRU nelle sessioni esecutive e plenarie³³, il Vicepresidente e i quattro membri del Consiglio³⁴ sono responsabili di cinque sezioni.

La prima sezione, denominata *Resolution Strategy and Cooperation*, gestisce le competenze in materia di risoluzione e si occupa delle analisi sulla stabilità finanziaria. Uno dei compiti è curare i rapporti con gli altri organi, *in primis* con la Commissione europea e con la BCE.

Le tre sezioni successive, collaborando con le ANR, sono responsabili della preparazione dei piani di risoluzione.

³² SINGLE RESOLUTION BOARD, *Our organization, Our values, 2024*

³³ Cfr. CONSIGLIO EUROPEO, *Composizione del Comitato di risoluzione unico*. Le due sessioni diverse condividono la presenza del Presidente esecutivo e dei quattro membri a tempo pieno del Consiglio, tuttavia, nel caso di sessione esecutiva sono presenti solamente i rappresentanti degli Stati membri in cui si trovano la banca in dissesto e le sue succursali o filiazioni, mentre nel caso di sessione plenaria, sono presenti tutti i rappresentanti delle ANR, uno per ciascuno Stato Membro partecipante all'Unione bancaria.

³⁴ Il vicepresidente attuale è Jan Reinder De Carpentier, mentre i quattro membri del *board* sono Tuija Taos, proveniente dal Financial Stability Authority finlandese, Pedro Machado, ex responsabile del Banco de Portugal, Jesús Saurina, ex direttore generale del Banco de España, e Sebastiano Laviola, ex rappresentante permanente a Bruxelles della Banca d'Italia.

Il Vicepresidente è responsabile della quinta sezione, la quale gestisce i *corporate services* e l'insieme delle operazioni relative al funzionamento dell'FRU, tra cui la raccolta dei contributi da parte delle banche e la gestione degli investimenti delle risorse dell'FRU.

Secondo il rapporto annuale³⁵ più recente, i traguardi del CRU sono molteplici.

Uno dei principali traguardi è il completamento del programma relativo all'MREL (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*), un requisito introdotto per assicurare il corretto funzionamento della procedura di *bail-in*, garantendo alle banche una capacità sufficiente di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione. La maggior parte delle banche a cui è stato richiesto hanno raggiunto il livello di fondi richiesto dal coefficiente MREL.

Oltre alle nomine ai vertici del CRU, sono stati raggiunti nuovi obiettivi nel processo di cooperazione tra CRU e BCE, mediante una conferenza congiunta nei primi mesi del 2022 e la firma di un protocollo d'intesa.

È stato infine affrontato il caso della banca russa Sberbank, avviando per la seconda volta nella storia dell'MRU una procedura di risoluzione. Il primo caso è quello del Banco Popular di cui si tratterà successivamente.

1.2.2 Il Fondo di risoluzione unico

Il Fondo di risoluzione unico è considerato l'ultima istanza nei casi di crisi finanziaria e dissesto bancario. L'FRU³⁶ ha autorità sovranazionale ed è un fondo di emergenza il cui scopo è evitare il dissesto nei casi in cui l'impiego degli strumenti di risoluzione previsti non riesca a raggiungere la ristrutturazione dell'istituto creditizio. La sua presenza e il suo operato sono garanti della stabilità finanziaria dell'Unione Europea.

Il principale obiettivo dell'FRU è fornire risorse finanziarie per sostenere le misure di risoluzione delle banche in caso di crisi finanziaria.

Questo fondo agisce da riserva finanziaria disponibile per intervenire rapidamente e in modo efficace nel caso in cui una banca necessiti di un intervento di ristrutturazione, con lo scopo di evitare il contagio sistemico e proteggere la stabilità finanziaria dell'Unione Europea.

³⁵ SINGLE RESOLUTION BOARD, *Annual Report 2022, 2023*.

³⁶ SINGLE RESOLUTION BOARD, *What is the Single Resolution Fund?*, 2024

Esso svolge un ruolo di garante contro il rischio sistemico e riduce la dipendenza dai fondi pubblici per il salvataggio delle banche. Inoltre, l'FRU contribuisce a preservare la fiducia nel sistema bancario dell'UE, proteggendo i risparmiatori e i contribuenti e promuovendo un ambiente bancario sicuro e affidabile.

L'FRU può compiere le seguenti azioni:

- operare come garante per le attività o le passività dell'ente soggetto a risoluzione;
- concedere prestiti o acquistare attività dell'ente soggetto a risoluzione;
- apportare contributi a un ente-ponte o a un veicolo di gestione patrimoniale;
- risarcire gli azionisti o i creditori che hanno subito perdite maggiori di quanto non avrebbero fatto se si fossero attuate le normali procedure concorsuali;
- versare all'ente in risoluzione un contributo sostitutivo della svalutazione o la conversione delle passività di alcuni creditori a condizioni specifiche³⁷.

Alla realizzazione di tale fondo, gestito direttamente dal CRU, contribuisce il settore bancario. Ogni anno gli istituti di credito contribuiscono al consolidamento e all'implementazione dell'FRU con una commissione che varia in base alle dimensioni della banca, all'ammontare delle sue passività³⁸ e al rischio specifico dell'istituto.

L'obiettivo fissato dal CRU consisteva nel raggiungimento di un coefficiente entro il 2023 di circa l'1% delle passività totali, da ottenere mediante la richiesta di circa 10 miliardi di euro all'anno a partire dal 2015. Tale obiettivo è stato raggiunto nel 2024: la quota dei contributi raccolta è stata di 78 miliardi di euro di dotazione, pari all'1% dell'importo complessivo dei depositi coperti degli enti creditizi. Il Presidente del CRU ha annunciato che non ci saranno ulteriori richieste di contributi per il 2024³⁹.

La raccolta dei contributi avviene a livello nazionale. Sono le autorità nazionali a dover raccogliere i contributi che dall'FRU sono richiesti alle istituzioni creditizie nazionali. La

³⁷ V. Nota n. 43.

³⁸ SINGLE RESOLUTION BOARD, *Build up*.

³⁹ IL SOLE 24 ORE, FINANZA, *Banche, stop ai "balzelli" per il Fondo unico di risoluzione, Il presidente Laboureix (Srm): «Raggiunto il target dei 78 miliardi»*, 2024. "Il Fondo di risoluzione unico, lo strumento dell'area dell'euro dedicato alla messa in sicurezza di banche in crisi, è pronto. E alle banche non saranno chiesti ulteriori contributi, a meno di nuove (e ad oggi non previste) necessità che dovessero manifestarsi."

Banca d'Italia, ad esempio, dopo avere analizzato e valutato i dati raccolti approva l'importo dei contributi anticipati che devono essere versati.

La definizione delle quote di contribuzione è disciplinata nei regolamenti della Commissione europea n. 2015/63 e del Consiglio europeo n. 2015/81. Le risorse accumulate non sono solamente raccolte, ma sono gestite in modo attivo, prudente e sicuro nell'ambito di investimenti in grado di garantire un rendimento adeguato.

La Banca d'Italia ha collaborato alla definizione delle politiche in materia di contribuzione all'FRU per gli intermediari, nonché alla definizione della strategia di investimento degli importi detenuti dal Fondo. Le risorse liquide dell'FRU sono in parte depositate presso la Banca d'Italia, che dal 2021 è anche uno dei gestori degli investimenti⁴⁰. Tali risorse, inoltre, non sono le uniche di cui può disporre l'FRU, poiché in casi eccezionali esso può avvalersi di linee di credito e altre modalità finanziarie d'accordo con le istituzioni europee.

La base giuridica dell'attuazione di queste strategie di investimento è contenuta nel Regolamento dell'MRU⁴¹ e all'interno del Regolamento Delegato (UE) 2016/451⁴².

Nell'ambito della risoluzione, l'intervento del Fondo di risoluzione unico non è ammesso in caso di assorbimento delle perdite o ricapitalizzazione di un ente. Nonostante ciò, è consentita un'eccezione se una classe di passività ammissibile è esclusa nei casi di svalutazione o conversione ed è possibile, pertanto, avvalersi di un contributo del Fondo a condizione che la misura del *bail-in* abbia già operato fino a un certo limite e il contributo del Fondo non superi una certa soglia⁴³.

⁴⁰ V. BANCA D'ITALIA, *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia – Anno 2022*, maggio 2023.

⁴¹ All'articolo 75, Paragrafo 3 si afferma "Il Comitato possiede una strategia di investimento prudente e sicura, quale stabilita negli atti delegati adottati a norma del paragrafo 4 del presente articolo, e investe gli importi detenuti nel Fondo in obbligazioni degli Stati membri oppure di organizzazioni intergovernative, o in attività altamente liquide di elevato merito creditizio... Gli investimenti sono sufficientemente diversificati sotto il profilo settoriale, geografico e in modo proporzionale. Il rendimento degli investimenti confluisce nel Fondo."

⁴² COMMISSIONE EUROPEA, *Regolamento delegato (UE) 2016/451 della Commissione, del 16 dicembre 2015, che stabilisce i principi e i criteri generali per la strategia d'investimento e le regole di gestione del Fondo di risoluzione unico*, 2016.

⁴³ V. SINGLE RESOLUTION BOARD, *Single Resolution Fund*. "Bail-in pari ad almeno l'8%: un contributo all'assorbimento delle perdite e alla ricapitalizzazione per un totale non inferiore all'8% delle passività totali, compresi i fondi propri dell'ente soggetto a risoluzione, è già stato apportato dagli azionisti, dai detentori dei relativi strumenti di capitale e da altri passività ammissibili attraverso svalutazione, conversione o altro;

1.2.3 Le Autorità nazionali di risoluzione

Le ANR hanno l'incarico di pianificare i piani di risoluzione per gli istituti creditizi che negli Stati membri non ricadono nella sfera di responsabilità del CRU⁴⁴.

Esse sono autorità pubbliche a cui sono conferiti poteri amministrativi. Possono essere designate come Autorità di risoluzione le banche centrali nazionali, i ministeri competenti o altre autorità amministrative. In Italia l'Autorità di risoluzione è la Banca d'Italia.

A livello legislativo sono presenti disposizioni strutturali con lo scopo di garantire l'indipendenza operativa ed evitare conflitti di interesse tra le funzioni di vigilanza⁴⁵. In particolare, gli Stati membri si impegnano affinché, internamente alle autorità competenti (banche centrali nazionali, ministeri competenti o altre autorità), vi sia indipendenza operativa tra la funzione di risoluzione e la funzione di vigilanza o altre funzioni dell'autorità in questione.

L'indirizzo operativo è dato dal Codice unico e la disciplina è attuata dall'Autorità nazionale che gestisce la pianificazione della risoluzione sotto il controllo del CRU. Tale autorità dispone, tuttavia, di un margine di discrezionalità applicabile sia alle modalità con cui attuare le misure di programmazione sia alle modalità di finanziamento nazionale degli istituti di credito in dissesto.

Le ANR partecipano alle regole e alla procedura di risoluzione insieme con il CRU, il Consiglio e la Commissione. Le Autorità nazionali, inoltre, elaborano e approvano i piani di risoluzione, cooperando con il CRU o, in assenza di questo, rimettendosi alla eventuale revisione e approvazione da parte della Commissione europea, che decide in merito alla risoluzione degli enti creditizi e ha il potere di impartire ordini esecutivi direttamente alla banca in dissesto.

Il rapporto organico tra CRU e Autorità nazionali prevede uno scambio di informazioni e dati⁴⁶. È previsto poi che il CRU possa avvalersi di poteri di indagine e ispezione, rispetto alle quali l'Autorità nazionale deve garantire trasparenza.

Le ANR, pertanto, collaborano con il CRU in tutte le fasi della risoluzione: non soltanto nella fase di attuazione delle decisioni concrete prese in materia di risoluzione, ma anche

Contributo dell'FRU massimo del 5%: il contributo dell'FRU non supera il 5% delle passività totali, compresi i fondi propri, dell'ente soggetto a risoluzione.”

⁴⁴ V. Art. 2 da Regolamento (UE) n. 806/2014.

⁴⁵ Ai sensi del Regolamento (UE) n. 575/2013 e della Direttiva 2013/36/UE.

prima che esse siano adottate, nella fase di pianificazione della risoluzione e nella fase di intervento precoce⁴⁷.

Le ANR, pertanto, assolvono ai seguenti incarichi⁴⁸:

- implementare i piani di risoluzione ed eseguire una valutazione della possibilità di risoluzione;
- adottare misure durante l'intervento precoce;
- applicare obblighi semplificati o derogare all'obbligo di elaborare piani di risoluzione;
- stabilire il livello di requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili;
- adottare decisioni di risoluzione e applicare gli strumenti di risoluzione in conformità delle procedure e salvaguardie applicabili;
- attuare misure di svalutazione o conversione di strumenti di capitale pertinenti;

La preparazione dei piani di risoluzione è affidata, dunque, anche alle Autorità nazionali che, nei casi previsti, sono dirette responsabili e dispongono inoltre della facoltà di deviare, nell'attuazione di un piano di risoluzione, dall'originale impostazione qualora abbiano motivo di ritenere che gli obiettivi siano raggiungibili diversamente⁴⁹. Le ANR possono applicare modifiche agli obblighi a cui adempiere o deroghe per gli enti soggetti alla risoluzione.

1.2.4 Altre autorità (BCE, EBA)

Gli Stati membri prevedono l'obbligo che le autorità che esercitano le funzioni di vigilanza e di risoluzione collaborino strettamente nella preparazione, pianificazione e applicazione delle decisioni di risoluzione, sia nel caso in cui l'autorità di risoluzione e l'autorità competente siano entità separate, sia nel caso in cui le funzioni siano svolte in seno alla stessa entità. Il CRU opera a stretto contatto con le ANR, con la Commissione europea, con l'ABE e con la BCE.

⁴⁷ PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO EUROPEO, *Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014*.

⁴⁸ Art. 7, Reg. (UE) n. 806/2014.

⁴⁹ V. Art. 7. "Nell'adottare una decisione di risoluzione, le Autorità nazionali di risoluzione tengono conto del piano di risoluzione e lo applicano, a meno che non ritengano, alla luce delle circostanze del caso, che gli obiettivi della risoluzione sarebbero conseguiti più efficacemente intraprendendo azioni non previste nel piano di risoluzione."

La cooperazione prevede che le Autorità di vigilanza possano fornire un parere sui piani di risoluzione. L'Autorità di risoluzione ha la facoltà di esprimere un parere sui piani di risanamento proposti dall'Autorità di vigilanza. In questo modo, esse sono entrambe protagoniste di un rapporto virtuoso di collaborazione⁵⁰.

L'ABE, inoltre, è tenuta ad attuare progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione e orientamenti, come il contenuto esemplificativo di un piano di risoluzione compiuto. Essa ha il compito di monitorare le autorità di risoluzione sulla base di analisi periodiche, creando le condizioni necessarie alle attività di risoluzione che richiedono alta competenza.

In ultimo, la Commissione è tenuta a svolgere una funzione di controllo e vigilanza sulla corretta applicazione del Codice Unico.

1.3 Il funzionamento del sistema di risoluzione

La procedura di risoluzione è il meccanismo cui si ricorre quando, in una situazione di dissesto di un ente creditizio, le misure alternative di natura privata non sarebbero sufficienti a salvaguardare la stabilità sistemica e l'interesse pubblico e, pertanto, si decide di intraprendere una serie di operazioni volte alla ristrutturazione gestita da autorità indipendenti.

1.3.1 I presupposti della risoluzione

Il quadro normativo dettato dal Codice unico è contenuto principalmente all'interno del Regolamento n. 806 del 2014, della Direttiva BRRD e delle norme di recepimento nazionale degli Stati membri.

I presupposti per cui un ente è oggetto di una procedura di risoluzione da parte dell'autorità competente sono molteplici e categorici. In questo modo, si riserva la possibilità di avvalersi di tale procedura solo nei casi in cui si ritiene che essa sia strettamente necessaria e non si possano raggiungere obiettivi analoghi in nessuna modalità alternativa.

⁵⁰ V. BCE, CRU, *Memorandum of Understanding on the Exchange of Certain Confidential Statistical Information Between the European Central Bank and the Single Resolution Board*, 8 marzo 2024.

Dal punto di vista soggettivo, il Regolamento MRU afferma⁵¹ una sostanziale coincidenza tra i soggetti interessati dal regolamento e quelli previsti all'interno del regolamento istitutivo dell'MVU⁵². Pertanto, coloro che sono interessati dalla procedura di risoluzione sono coloro la cui autorità di vigilanza centrale è la BCE o un'autorità nazionale competente.

Gli enti interessati dalle misure della procedura di risoluzione⁵³ sono soggetti che rispettano criteri precisi e hanno caratteristiche misurabili vincolanti. Ciò serve a garantire che gli strumenti straordinari di ristrutturazione siano necessari e l'interesse pubblico e i risparmiatori non possano essere protetti diversamente.

I presupposti per l'avvio della procedura di risoluzione sono enunciati all'interno della Direttiva BRRD⁵⁴, la quale stabilisce quali condizioni necessarie⁵⁵: la dichiarazione da parte dell'autorità competente per la risoluzione dello stato di dissesto o di rischio di dissesto⁵⁶; l'impossibilità di evitare, una volta osservato, il dissesto dell'ente creditizio mediante misure alternative⁵⁷ in tempi ragionevoli; la necessità di un intervento di risoluzione come garanzia dell'interesse pubblico⁵⁸.

La definizione di dissesto prevede alcune fattispecie quali: la violazione di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie; la presenza di irregolarità amministrative; l'ipotesi di passività in un ammontare maggiore rispetto all'ammontare delle attività, che non permetta di soddisfare le proprie obbligazioni.

⁵¹ PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO EUROPEO, *Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014*, Considerando 15. "Il presente regolamento si applica unicamente alle banche la cui autorità di vigilanza centrale è la BCE o l'autorità nazionale competente negli Stati membri la cui moneta è l'euro e negli Stati membri la cui moneta non è l'euro che abbiano instaurato una cooperazione stretta a norma dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 1024/2013."

⁵² Consiglio europeo, *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*, 2013

⁵³ Art. 1, Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014.

⁵⁴ V. Artt. 4, 32, Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014.

⁵⁵ Art. 32, Direttiva 2014/59/UE "...se l'autorità di risoluzione ritiene soddisfatte tutte le condizioni seguenti..."

⁵⁶ Art. 4, Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014.

⁵⁷ Le misure alternative previste all'interno della Direttiva BRRD sono molteplici e possono consistere sia nell'azione privata sia nell'attività di un'autorità di vigilanza, configurandosi, ad esempio, mediante misure di intervento precoce, di svalutazione o di conversione contrattuale di strumenti di capitale.

⁵⁸ Art. 32, Paragrafo 5, Dir. 2014/59/UE.

Una volta riscontrati tali presupposti si avvia la procedura di risoluzione mediante gli strumenti previsti.

1.3.2 Le misure di prevenzione

Il sistema di risoluzione convive con un sistema di prevenzione complementare, il quale svolge un ruolo fondamentale prima che le condizioni per la risoluzione si verifichino.

Il sistema di prevenzione produce i cd. *frameworks for supervisory early intervention*, ossia norme, processi e strumenti per sostenere l'intervento precoce di supervisione.

Tali strumenti dimostrano l'importanza di un sistema preventivo.

Le misure messe in atto sono ordinarie e consistono nella predisposizione di procedure di lotta al rischio quali: la creazione di sistemi di allarme rapido⁵⁹, che permettono all'autorità di vigilanza di indirizzare risorse specifiche verso banche o attività per le quali è più probabile si verifichino debolezze finanziarie; una corretta governance che abbia come priorità la gestione del rischio, monitorando l'operato del governo societario, la qualità della supervisione dell'amministrazione e l'efficacia delle funzioni di gestione e controllo del rischio.

1.3.3 La procedura di risoluzione

Le misure di intervento precoce, o *early intervention procedures*⁶⁰, consistono in una serie di azioni correttive straordinarie che, ravvisati i primi segnali di deterioramento patrimoniale o finanziario attivano i cd. *triggers*⁶¹. Essi permettono di agire con tempestività adottando alcuni strumenti al fine di evitare che il peggioramento della situazione finanziaria dell'ente sia tale da non lasciare alternative alla risoluzione. Tali misure alternative consistono nelle procedure previste dall'ordinamento nazionale in luogo delle misure previste dalla risoluzione.

⁵⁹ AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA, *EBA acknowledges notification of the resolution action taken by the SRB and by FROB in respect of Banco Popular Español*, 2017.

⁶⁰ V. PELLEGRINI M., *Piani di risanamento e misure di early intervention*, in "Federalismi, Rivista di Diritto Pubblico, Comparato, Europeo", 2018.

⁶¹ Cfr. EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *Guidelines on failing or likely to fail*, 2015, e BOCCUZZI G., *L'Unione bancaria europea: nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, Bancaria, 2015. Al fine di accertare la situazione di dissesto o di potenziale dissesto, l'autorità di risoluzione, ai sensi della Direttiva BRRD, dovrebbe, a seconda dei casi, valutare elementi oggettivi in relazione alla posizione patrimoniale dell'ente, alla posizione di liquidità, e ogni altro requisito necessario al mantenimento dell'autorizzazione.

Le azioni di *early intervention* consistono nelle seguenti azioni:

- imporre l'attuazione, *in toto* o parzialmente, dei piani di risanamento⁶² o la negoziazione di accordi di ristrutturazione del debito seguendo le indicazioni degli stessi piani di risanamento;
- disporre la rimozione e il rinnovo dell'organo amministrativo e di controllo.

Se tali misure non riescono ad arginare le difficoltà e non possono evitare che si manifestino le condizioni per la risoluzione, il processo di ristrutturazione inizia con la dichiarazione di risoluzione da parte del CRU.

Una volta che le condizioni per la risoluzione sono constatate dagli organi del processo decisionale, ossia la BCE, il CRU e la Commissione europea (la quale ha facoltà di revisionare le decisioni prese, in particolare quella sulla salvaguardia dell'interesse pubblico), il processo di risoluzione inizia con il completamento del programma di risoluzione⁶³, il quale evidenzia le maggiori problematiche e gli strumenti più adatti a contrastare la crisi finanziaria.

La risoluzione inizia con la valutazione dettagliata della situazione finanziaria presente. In tale fase si compiono alcuni tipi di analisi: l'analisi finanziaria della banca; l'analisi di esposizione al rischio; l'analisi di liquidità e di redditività. Tali analisi permettono di definire le aree critiche che richiedono interventi immediati.

Successivamente si dispone la valutazione del portafoglio delle attività, mediante la quale si osserva la qualità degli attivi e si identificano eventuali motivi di esposizione a rischi elevati, quali la presenza di crediti deteriorati o investimenti problematici.

In seguito, avviene la pianificazione della risoluzione⁶⁴, mediante la quale vengono sviluppati i piani e le strategie per affrontare le difficoltà della banca in modo efficace ed

⁶² Cfr. TOMASI T., *I poteri di vigilanza della banca d'Italia alla luce delle nuove norme sulla crisi bancaria*, in "Rivista Bimestrale, Le nuove leggi civili commentate", Cedam, Wolters Kluwer, 4/2016. I piani di risanamento individuale sono programmazioni che prevedono "l'adozione di misure allo scopo di ripristinare la situazione patrimoniale e finanziaria qualora vi sia un significativo deterioramento". Il piano deve basarsi su "assunzioni realistiche e relative a specifici eventi di natura sistemica o scenari di stress" potenziali e deve inoltre disporre "condizioni e procedure attraverso le quali garantire la tempestività e l'efficacia delle azioni previste dal piano stesso. All'interno del piano devono essere previsti necessariamente, tra le altre, informazioni sulla *corporate governance* e analisi strategiche. Il piano deve essere approvato dall'autorità competente di risoluzione.

⁶³ V. INZITARI B., *BRRD, Bail-in, risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. n. 180/2015)*, in "Diritto dell'Economia e dell'Impresa, Giappichelli, 3/2016.

⁶⁴ I piani di risoluzione sono preparati dai gruppi interni di risoluzione, i quali prevedono, tra gli altri, le potenziali criticità del sistema di funzionamento dell'ente per cui i piani sono predisposti, gli impedimenti

efficiente. Questa fase comprende diverse attività, tra cui l'identificazione delle possibili modalità di risoluzione. Sono esplorate le diverse opzioni, valutando vantaggi e svantaggi di ciascuna e i possibili impedimenti ad esse. L'autorità di risoluzione ha il potere di rimuovere tali impedimenti⁶⁵ per favorire il corretto funzionamento delle misure previste di ristrutturazione.

Le varie fasi della risoluzione sono guidate, tra gli altri⁶⁶, dai seguenti criteri:

- gli azionisti dell'ente soggetto a risoluzione sopportano per primi le perdite, assumendo il rischio e le conseguenze del dissesto finanziario;
- i creditori dell'ente soggetto a risoluzione sostengono le perdite dopo gli azionisti, secondo l'ordine di priorità delle loro pretese con procedura ordinaria di insolvenza;
- nessun creditore sostiene perdite più ingenti di quelle che avrebbe sostenuto se l'ente fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza;
- i depositi protetti sono interamente salvaguardati;

La risoluzione consiste nell'applicare lo strumento che si è ritenuto più adatto alla ristrutturazione dell'ente, conformemente ai pareri dell'Autorità di risoluzione e ai pareri della Commissione.

La Direttiva BRRD⁶⁷ prevede i seguenti strumenti di risoluzione:

- vendita dell'attività d'impresa;
- ente-ponte;
- separazione delle attività;
- *bail-in*.

I principi generali di ogni strumento di risoluzione sono i seguenti.

che potrebbero minare la risoluzione, le risorse di cui ci si potrebbe avvalere in caso di situazione di dissesto. I piani di risoluzione devono essere aggiornati ogni anno e sono sottoposti a controllo periodico da parte del CRU il quale parzialmente compone gli stessi gruppi interni di risoluzione, costituiti da membri del comitato e da membri dell'autorità nazionale di risoluzione. Tra i contenuti dei piani di risoluzione è presente anche la determinazione e la garanzia del MREL (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*) e le strategie di cooperazione tra soggetti connazionali e internazionali.

⁶⁵ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *La pianificazione della risoluzione nel Meccanismo di risoluzione unico*, 2021 "...nel settembre 2018 l'CRU ha emanato una politica riguardante l'individuazione e la rimozione degli impedimenti alla possibilità di risoluzione."

⁶⁶ V. Art. 34, "Principi generali che regolano la risoluzione".

⁶⁷ V. Art. 37, Paragrafo 3, "Principi generali degli strumenti di risoluzione".

La vendita dell'attività di impresa consiste nella cessione da parte dell'autorità di risoluzione a un acquirente di "azioni o altri titoli di proprietà emessi da un ente soggetto a risoluzione o, altrimenti, tutte le attività, i diritti o le passività, o una parte di essi, dell'ente soggetto a risoluzione"⁶⁸.

Lo strumento dell'ente ponte prevede che vengano ceduti "azioni o altri titoli di proprietà emessi da un ente soggetto a risoluzione o, altrimenti, tutte le attività, i diritti o le passività, o una parte di essi, dell'ente soggetto a risoluzione" a un ente ponte, ossia una persona giuridica che rispetti due requisiti: essere parzialmente o totalmente controllato da una o più autorità pubbliche ed essere costituito esclusivamente "al fine di mantenere l'accesso alle funzioni essenziali e vendere l'ente" nel breve futuro.

Lo strumento di separazione dell'attività prevede che l'Autorità di risoluzione ceda a un veicolo di gestione (una persona giuridica che rispetta i requisiti necessari allo stesso modo dell'ente ponte) le attività, "al fine di massimizzarne il valore attraverso la vendita finale ovvero la liquidazione ordinata."

Lo strumento del *bail-in* prevede che l'Autorità di risoluzione avvii un processo di ricapitalizzazione dell'ente in misura sufficiente a ripristinarne la capacità di rispettare le condizioni di autorizzazione; in alternativa, è previsto che si attui una conversione in capitale o una svalutazione del valore nominale dei crediti o dei titoli di debito ceduti nell'ambito dei suddetti strumenti di risoluzione.

Alcuni strumenti della risoluzione saranno approfonditi nel capitolo successivo, in cui si tratta il caso del Banco Popular, istituto che nel 2017 ha subito una procedura di ristrutturazione in seguito al raggiungimento di gravi condizioni di dissesto finanziario diffuso.

⁶⁸ Vd. Nota 67.

2 Il salvataggio del Banco Popular: il ruolo della risoluzione nella stabilizzazione finanziaria

Il secondo capitolo è dedicato all'analisi del caso del Banco Popular, il primo esempio di applicazione del Meccanismo di risoluzione unico. Il capitolo è organizzato in tre sezioni principali:

Nella prima sezione viene trattata la crisi finanziaria del Banco Popular. Si osserva la cronaca dettagliata degli eventi che hanno portato alla crisi del Banco Popular, partendo dai primi segnali di difficoltà fino alla corsa agli sportelli. Sono analizzati i fattori economici e gestionali che hanno contribuito al deterioramento della situazione finanziaria della banca.

Nella seconda sezione viene trattata la procedura di risoluzione e l'intervento del Banco Santander. È esaminato il processo di risoluzione adottato dal Comitato di risoluzione unico, inclusi i fondamenti giuridici della decisione, le misure di ammortamento e conversione degli strumenti di capitale, e infine l'acquisizione del Banco Popular da parte del Banco Santander. Inoltre, viene discusso come l'uso degli strumenti di risoluzione abbia permesso di stabilizzare la situazione finanziaria e proteggere i depositanti.

Nella terza sezione sono osservati gli sviluppi successivi della risoluzione. Sono esaminati gli eventi successivi alla risoluzione, compresi i ricorsi legali presentati dagli azionisti e le decisioni del Tribunale europeo⁶⁹. È analizzata la campagna di risarcimento avviata dal Banco Santander per compensare gli investitori colpiti dalle misure di risoluzione.

⁶⁹ Il Tribunale europeo è uno dei due principali organi giurisdizionali dell'Unione europea. Istituito nel 1989, il Tribunale si pronuncia su diverse questioni quali: i ricorsi proposti dalle persone fisiche o giuridiche diretti all'annullamento degli atti delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea; i ricorsi proposti dagli Stati membri contro la Commissione; i ricorsi diretti a ottenere il risarcimento dei danni causati dalle istituzioni o dagli organi o organismi dell'Unione europea o dai loro agenti; i ricorsi derivanti da controversie tra le istituzioni dell'UE e privati, imprese o Stati membri.

2.1 La crisi finanziaria del Banco Popular

2.1.1 I fatti

Il Banco Popular Español⁷⁰ è stata la prima banca europea a essere sottoposta a procedura di risoluzione nell'ambito dell'Unione Bancaria Europea⁷¹, nel giugno 2017. Nei mesi precedenti si diffusero forti timori riguardo alle condizioni della banca. Si verificò una corsa agli sportelli⁷² da parte del pubblico, mosso dalla paura di un'imminente crisi finanziaria della banca spagnola. La crisi era stata preannunciata da notizie di stampa e da alcune indiscrezioni⁷³ che richiamavano l'attenzione pubblica su una possibile liquidazione per evitare una procedura di risoluzione.

Alla fine del 2016 la banca spagnola contava circa 1.600 filiali in Spagna, 4,6 milioni di clienti in tutto il mondo e un attivo pari a 148 miliardi di euro.

Da tempo sul patrimonio del Banco Popular gravava una forte pressione in relazione al portafoglio crediti. All'interno della banca erano state proposte varie opzioni per il risanamento della situazione finanziaria. Erano state valutate misure straordinarie quali la sostituzione del management e la raccolta di nuovi capitali sul mercato e, in alternativa, la cessione a un altro istituto. Gli *stress-test* dell'ABE avevano inoltre evidenziato una marcata instabilità⁷⁴.

Nell'aprile 2017 il Banco Popular proponeva di avviare una procedura di vendita privata con l'obiettivo di ripristinare la propria situazione patrimoniale. La scadenza per le offerte

⁷⁰ Il Banco Popular Español, S.A. era il sesto maggior istituto di credito spagnolo, con sede a Madrid. Nel 2017, alla vigilia della risoluzione era uno dei principali finanziatori delle piccole e medie imprese spagnole.

⁷¹ SIMONCINI M., *Il Meccanismo di risoluzione unico: il caso del Banco Popular*, in "Giornale di diritto amministrativo", 1/2023,

⁷² Cfr. BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, (a cura di) ZHU H., *BIS Working Papers N. 107, Bank runs, welfare and policy implications*, 2000. Quando si verifica una corsa agli sportelli, gli agenti "corrono" alle banche per ritirare i propri fondi il più rapidamente possibile. Le banche sono costrette alla bancarotta a causa di problemi di liquidità. Uno dei casi più eclatanti fu nel settembre 2007, quando si verificò una *bank run* presso la banca britannica Northern Rock, risanata grazie agli aiuti del governo che nazionalizzò l'istituto di credito.

⁷³ Si fa riferimento a un articolo dell'agenzia di stampa ex Reuters, ora Refinitiv, *EU warned of wind-down risk for Spain's Banco Popular*, del 31 maggio 2017. Tale articolo si era basato sulle dichiarazioni anonime di un funzionario UE smentite lo stesso giorno da un comunicato stampa del CRU.

⁷⁴ Cfr. CFA SOCIETY ITALY, *BRRD revisione e applicazioni*, 2018. I test avevano evidenziato un CET1 molto basso negli scenari di previsione. Il CET1 è il principale indicatore di solidità di una attività e viene calcolato confrontando i fondi propri della banca alle attività ponderate per il rischio. Esso indica con quali risorse l'istituto oggetto di valutazione copre i rischi rappresentati dai crediti deteriorati (*non performing loans*).

degli eventuali acquirenti era stata fissata per il 10 giugno 2017 e successivamente prorogata di alcune settimane.

Nello stesso mese l'amministratore delegato Pedro Larena si dimetteva dal suo incarico in seguito alla scoperta di irregolarità nel bilancio dell'istituto di credito. Le irregolarità riguardavano l'anno precedente e ammontavano a centinaia di milioni di euro. La notizia di tali sviluppi aumentava la sfiducia degli investitori, determinando ingenti perdite in borsa e avviando in questo modo un pericoloso circolo vizioso.

Era iniziato inoltre un rapido processo di declassamento dei rating del Banco Popular da parte di quattro grandi agenzie di rating, DBRS Morningstar, Standard & Poor's, Moody's, Fitch. Come rilevato successivamente dal CRU, le scelte delle agenzie erano state ampiamente riprese dalla stampa, contribuendo a un aumento dei ritiri di depositi.

All'inizio di maggio il Banco Popular presentava la relazione finanziaria per il primo trimestre del 2017, annunciando perdite per un importo di 137 milioni di euro.

Nella prima settimana di giugno, comprovata la crisi del Banco Popular, la BCE dichiarava la sussistenza dei presupposti⁷⁵ di una procedura di ristrutturazione, dopo aver svolto una attenta valutazione finanziaria ed economica condotta anche da un'autorità indipendente⁷⁶, la società Deloitte Touche Tohmatsu (nota come Deloitte).

Il giorno successivo, il Comitato di risoluzione unico avviava conseguentemente la procedura di risoluzione, predisponendo e comunicando il programma di risoluzione alla Commissione europea, la quale prontamente approvava il programma⁷⁷, sottolineando la necessità strategica e l'interesse pubblico di un salvataggio da parte dell'MRU.

Il Banco Popular Español era un istituto di credito spagnolo soggetto al Meccanismo di supervisione europeo, il quale il 6 giugno 2017 comunicava al CRU (*Junta Única de Resolución*, JUR) l'impossibilità da parte dell'ente di proseguire la sua attività in quanto

⁷⁵ Decisione CRU/EES/2017/08 del Comitato di risoluzione unico del 7 giugno 2017 concernente un programma di risoluzione per il Banco Popular Español, S.A. ("L'istituzione") destinato al FROB.

⁷⁶ V. DELOITTE, *Project Hippocrates, Sales of business scenario – Appendix*, 2017. Deloitte, società di servizi di consulenza e revisione, evidenziava in una valutazione indipendente dell'istituto spagnolo un attivo negativo pari a €2 miliardi nello scenario base e €8,2 miliardi nello scenario avverso. Deloitte pubblicò il 29/06/2021 le valutazioni svolte in merito alla situazione degli azionisti del Banco Popular. In tale valutazione, Deloitte affermò che essi non avrebbero sopportato perdite inferiori nel caso in cui il Banco Popular fosse stato sottoposto a procedura di insolvenza ordinaria, invece che a procedura di risoluzione.

⁷⁷ Decisione 2017/1246/UE della Commissione del 7 giugno 2017 che approva il programma di risoluzione per il Banco Popular Español S.A.

non poteva fare fronte al pagamento dei suoi debiti⁷⁸ e di altre passività alla sua scadenza. Si era dichiarato anche che erano presenti evidenze che queste difficoltà sarebbero rimaste anche in futuro.

Il 7 giugno, il FROB⁷⁹, l'autorità spagnola di risoluzione esecutiva, recepiva la decisione (UE) 2017/1246 della Commissione che approvava il programma di risoluzione⁸⁰ per il Banco Popular Español. Essa poi acconsentiva all'unanimità alla vendita di nuove azioni derivanti dalla conversione degli strumenti di capitale del Banco Popular, nei confronti del Banco Santander⁸¹ per il simbolico valore di un euro.

Il CRU, pertanto, dopo aver appurato l'esistenza delle condizioni oggettive necessarie⁸² per la risoluzione, ne approvava il dispositivo. Avendo stabilito che la situazione in cui versava l'ente spagnolo rispondeva ai requisiti richiesti per la dichiarazione di risoluzione, constatava, oltre allo stato di dissesto, la mancanza di ragionevoli prospettive alternative di risanamento da parte del settore privato, il forte interesse pubblico e il ruolo sociale ed economico che l'ente svolgeva a livello nazionale.

Di conseguenza, il CRU dava istruzioni al FROB affinché, come autorità di risoluzione nazionale, prendesse le misure necessarie⁸³ e applicasse gli strumenti richiesti esercitando i poteri della risoluzione che consistevano nella vendita dell'attività⁸⁴ come indicatogli. Prima si sarebbero dovute avviare una serie di procedure di ammortamento e conversione degli strumenti di capitale che avrebbero determinato l'assorbimento delle perdite necessarie per raggiungere gli obiettivi della risoluzione.

⁷⁸ Art. 18.4 c), Reg. (UE) n.806/2014.

⁷⁹ Con la Legge n. 11/2015 e il quadro normativo europeo, il FROB è divenuto l'autorità di risoluzione esecutiva spagnola nell'ambito dell'MRU. Nel sistema di risoluzione bancaria spagnolo sono previste due tipologie di autorità nazionali di risoluzione: l'autorità di risoluzione preventiva (Banco de España e CNMV, Commissione nazionale del mercato dei valori), responsabili della fase preventiva della risoluzione; e l'autorità esecutiva di risoluzione (FROB), responsabile della fase di esecuzione. Queste due autorità collaborano tra loro pur mantenendo organi operativamente indipendenti.

⁸⁰ V. Comitato di risoluzione unico, *Piano di risoluzione del gruppo Banco Popular, versione 2016, aggiornata il 31/10/2018*.

⁸¹ Il Banco Santander è un gruppo di istituti di credito prevalentemente europei e americani. Alcuni di essi operano sotto il marchio del Banco Santander, mentre altre sono società indipendenti controllate dal gruppo. Il gruppo spagnolo dà lavoro a circa duecentomila dipendenti in tutto il mondo e si stima per il 2024 un fatturato di circa 60 miliardi di euro con un utile netto pari a 11 miliardi di euro.

⁸² Art. 18.1, Reg. (UE) N.806/2014

⁸³ Art. 2.1 d), L. 11/2015.

⁸⁴ Artt. 22, 24, Reg. (UE) n.806/2014.

2.2 La procedura di risoluzione e l'intervento del Banco

Santander

2.2.1 I fondamenti di diritto

La Legge n.11 del 18 giugno 2015 è la principale fonte normativa spagnola in merito al risanamento e alla risoluzione degli istituti di credito e delle società che offrono servizi di pagamento. Tale legge regola i processi di azione preventiva e di risoluzione, al fine di proteggere la stabilità del sistema finanziario minimizzando il ricorso alle risorse pubbliche.

Nell'ambito della distribuzione delle competenze effettuata tra il CRU e le Autorità di risoluzione nazionali, è previsto che il primo sia responsabile dell'adozione delle decisioni relative alla risoluzione nei casi previsti dall'articolo 7.2 del Regolamento (UE) n. 806/2014 e dall'articolo 6.4 del Regolamento (UE) n. 1024/2013.

Il Banco Popular, avendo la propria sede in uno degli Stati membri⁸⁵ ed essendo considerato ente significativo⁸⁶, era soggetto al quadro giuridico dell'MRU e il CRU era l'Autorità responsabile dell'adozione di tutte le decisioni relative alla risoluzione, tra le quali l'adozione della risoluzione della banca e quella del dispositivo pertinente. Il FROB era tenuto⁸⁷ ad attuare il dispositivo di risoluzione concordato con il CRU compatibilmente con le sue istruzioni⁸⁸.

Lo strumento di risoluzione scelta consisteva nella vendita dell'attività⁸⁹ mediante la trasmissione delle azioni a un acquirente. Il CRU disponeva di procedere prima all'ammortamento e alla conversione degli strumenti di capitale⁹⁰.

Lo schema di risoluzione adottato dal CRU seguiva alcuni criteri vincolanti. La procedura si basava sul principio di condivisione dell'onere (*burden sharing*⁹¹), secondo il quale gli

⁸⁵ Art. 2 a), Reg. (UE) n. 806/2014.

⁸⁶ Art. 6, Reg. (UE) n. 1023/2013.

⁸⁷ Art. 62, L. 11/2015.

⁸⁸ Artt. 18.9, 29, Reg. (UE) n. 806/2014.

⁸⁹ Art. 24, Reg. (UE) n. 806/2014.

⁹⁰ Art. 21, Reg. (UE) n. 806/2014.

⁹¹ Cfr. Art. 37, Dir. 2014/59/UE. Il *burden sharing* stabilisce alcune linee guida. È previsto che gli aiuti pubblici possano essere elargiti solamente in seguito al benessere della Commissione europea e a misure di svalutazione e conversione di strumenti di capitale per un ammontare non inferiore all'8% delle passività totali. Gli azionisti e creditori subordinati devono sopportare per primi gli oneri per il risanamento della banca in dissesto mediante la svalutazione del valore nominale dei loro crediti o la loro conversione in

azionisti e i creditori dell'entità in risoluzione devono essere i primi a sopportare le perdite secondo un ordine di priorità stabilito dalla legislazione fallimentare⁹², mediante la riduzione del valore nominale (svalutazione) o la conversione degli strumenti di capitale, cioè azioni e obbligazioni subordinate. La *ratio* è duplice: contenere gli effetti della risoluzione di un'entità in modo da non mettere in pericolo le risorse dei risparmiatori, e garantire un'adeguata ripartizione dei costi tra azionisti e creditori.

Per tutelare queste due categorie di soggetti, tuttavia, è previsto che essi non sopportino perdite superiori a quelle che avrebbero sopportato se l'entità fosse stata liquidata nell'ambito di una procedura fallimentare, anche tenendo conto del processo di ammortamento e conversione degli strumenti di capitale.

In tale senso, il CRU doveva richiedere una valutazione specifica da parte di una commissione indipendente, con il compito di confermare se questo secondo principio sarebbe stato rispettato e, in caso negativo, in che misura azionisti e creditori avrebbero dovuto essere risarciti per la differenza tra le perdite sostenute e quelle che sarebbero state sostenute nel caso di liquidazione mediante procedura fallimentare.

2.2.2 Ammortamento e conversione degli strumenti di capitale

Al momento dell'avvio della risoluzione, il capitale sociale del Banco Popular era stimato nella somma di 2.098.429.046 euro, diviso in 4.196.858.092 azioni interamente versate, aventi valore nominale pari a 50 centesimi di euro. Tali azioni garantivano pieni e identici diritti legali ed economici e non esistevano azioni privilegiate, mentre quelle in circolazione erano azioni destinate principalmente alla distribuzione fra il pubblico dei piccoli risparmiatori.

Con l'obiettivo di costituire una riserva volontaria di carattere non disponibile, le azioni erano le prime a essere sottoposte ad ammortamento⁹³. Esse fanno parte del capitale di prima classe (*tier 1*)⁹⁴, la componente primaria del capitale di una banca, formata

capitale. La differenza con la procedura di *bail-in* sta nel fatto che in questo caso partecipano alla copertura delle perdite, oltre alle categorie di investitori suddetti, anche gli obbligazionisti *junior*, gli obbligazionisti *senior* e i detentori di depositi superiori ai 100.000 euro. Il limite al ricorso a procedure di svalutazione o conversione rimane l'8% delle passività totali.

⁹² Art. 15, Reg. (UE) n. 806/2014; Art. 34, Dir. 2014/59/UE.

⁹³ Art. 39.1 a), L. 11/2015.

⁹⁴ Cfr. BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Basilea 3 – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari*, 2011. Fanno parte della classe *tier 1* una serie di elementi: azioni ordinarie emesse dalla banca; il

principalmente da capitale azionario e riserve di bilancio derivanti da utili non distribuiti. Tale procedura comportava la riduzione del capitale sociale a zero euro.

L'ammortamento previsto era permanente⁹⁵ e non prevedeva alcun risarcimento ai titolari precedenti, fatta eccezione per la compensazione nel caso di perdite ingiustificate. In pratica tale compensazione si dimostrava non necessaria, poiché secondo la valutazione della commissione indipendente non si era incorsi in perdite maggiori rispetto a quanto sarebbe successo in caso di procedura fallimentare ordinaria.

Successivamente veniva disposta una misura di conversione per gli strumenti di capitale aggiuntivo, azioni⁹⁶ e obbligazioni⁹⁷, che comportava un aumento di capitale per 1.346.542.000 euro, diviso in azioni con valore nominale pari a 1 euro. Non essendo più gli azionisti originari a sopportare il peso delle perdite, si concordava arbitrariamente il valore nominale delle nuove azioni e si attuava il principio per cui i creditori dell'entità, nell'ordine di priorità che corrisponde loro come titolari di strumenti di capitale, sono chiamati ad assorbire le perdite successivamente agli azionisti. L'aumento di capitale veniva integralmente sottoscritto e versato.

Si attuava successivamente una riduzione del capitale sociale pari a zero euro, mediante l'ammortamento delle azioni risultanti dalla conversione degli strumenti di capitale aggiuntivo, con l'obiettivo di ampliare la riserva volontaria precedentemente costituita. Anche in questo caso, l'efficacia dell'accordo di riduzione era condizionata all'esecuzione dell'accordo successivo di aumento di capitale.

sovrapprezzo azioni derivante dall'emissione di strumenti di prima classe; riserve di utili; riserve da valutazione; azioni ordinarie emesse da filiazioni consolidate della banca detenute da terzi.

⁹⁵ Art. 39.2, L. 11/2015.

⁹⁶ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Glossario delle tipologie di strumenti finanziari analizzati dalla Banca d'Italia nell'ambito del potere di intervento*, 2024. Citando la fonte, per azioni si intendono gli strumenti finanziari che rappresentano una frazione del capitale sociale di una società. Esse conferiscono a colui che le possiede la qualità di socio e i diritti patrimoniali, come il diritto di partecipazioni agli utili, e amministrativi, come il diritto di voto nelle assemblee. La remunerazione delle azioni è legata all'andamento economico della società che le emette ed esso possono essere negoziate nei mercati regolamentati.

⁹⁷ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Glossario delle tipologie di strumenti finanziari analizzati dalla Banca d'Italia nell'ambito del potere di intervento*, 2024. Citando la fonte, per obbligazioni si intendono titoli di debito che conferiscono a colui che le possiede (obbligazionista) il diritto a ricevere, alle scadenze predefinite, il rimborso del capitale sottoscritto e una remunerazione a titolo di interesse, detta cedola. Per il soggetto emittente, l'obbligazione rappresenta un debito. Alcune obbligazioni attribuiscono al possessore il diritto di conversione, ne in azioni della società emittente o di altre società. Per molte obbligazioni esiste un mercato secondario sul quale esse sono negoziate.

A questo fine era intrapresa una procedura di aumento di capitale mediante la conversione degli strumenti di capitale di seconda classe (*tier 2*)⁹⁸, la seconda componente del capitale di una banca, formata dal capitale supplementare e dal sovrapprezzo azioni derivante dall'emissione di strumenti facenti parte del capitale supplementare. Il capitale di seconda classe contiene, solitamente, strumenti utili ad assorbire una parte delle perdite di una banca in caso di situazioni di crisi o liquidazione.

Dopo aver effettuato la conversione di questa tipologia di strumenti finanziari, si disponeva un aumento di capitale sociale per il Banco Popular, mediante la conversione di questo capitale in azioni di nuova emissione con un valore nominale pari a 1 euro per un importo complessivo pari a 684.024.000 euro.

Durante la risoluzione del Banco Popular vennero in questo modo protetti i risparmiatori: i correntisti dell'istituto di credito vennero esclusi dalla procedura di ammortamento dei titoli posseduti. Ciò avvenne per tutti i clienti, sia quelli con depositi maggiori a 100.000 euro sia per coloro che non superavano tale soglia.

Dall'operazione vennero risparmiati in parte anche i detentori di obbligazioni c.d. *senior*⁹⁹, il cui valore di mercato, in seguito alla cessione dell'istituto di credito spagnolo, aumentò vertiginosamente.

2.2.3 L'applicazione dello strumento di vendita dell'attività

Il CRU prevedeva che lo strumento di risoluzione applicato al Banco Popular fosse la vendita dell'attività dell'entità, mediante la trasmissione degli strumenti di proprietà emessi¹⁰⁰.

Il 3 giugno 2017 il CRU, durante una sessione esecutiva, concordava con il FROB che fosse aperta una procedura di vendita dell'entità determinando le norme procedurali. Secondo tali norme, una procedura competitiva doveva rispettare le seguenti caratteristiche: il processo doveva essere trasparente, tenendo conto della straordinarietà del caso e della necessità allo stesso tempo di preservare la stabilità finanziaria; l'obiettivo

⁹⁸ Fanno parte della categoria degli strumenti di capitale di seconda classe le seguenti componenti: strumenti emessi dalla banca che appartengono al patrimonio supplementare; il sovrapprezzo azioni derivante dall'emissione di strumenti compresi nel patrimonio supplementare; alcuni accantonamenti per perdite su crediti; aggiustamenti regolamentari applicati nel calcolo del patrimonio supplementare.

⁹⁹ Le obbligazioni *senior* sono titoli di credito che assegnano ai detentori il diritto a vedersi rimborsato per primi, nei casi di liquidazione o fallimento della banca.

¹⁰⁰ Artt. 22, 24.1, Reg. (UE) n. 806/2014.

principale doveva essere la massimizzazione del prezzo; il processo non doveva conferire alcun vantaggio ingiusto a nessun potenziale acquirente; da parte del FROB dovevano essere prese misure per contrastare eventuali conflitti di interesse.

Il rispetto di tali vincoli era necessario e, nei tempi brevissimi di cui si disponeva, l'unico modo con cui poteva essere raggiunto era lo strumento della vendita dell'attività.

Era necessario, inoltre, assicurare un acquirente che potesse soddisfare i requisiti di capitale necessari per l'esecuzione dell'acquisto e potesse assorbire la dimensione significativa del bilancio. L'unico offerente che rispettava tali requisiti era il Banco Santander. Di conseguenza, in breve tempo si ordinava la trasmissione della totalità delle azioni di Banco Popular al Banco Santander come unico acquirente¹⁰¹.

Il 7 giugno 2017, Banco Popular diventava parte del gruppo Banco Santander, in seguito all'acquisto per il valore simbolico di 1 euro.

La Commissione europea forniva le proprie considerazioni: la procedura di risoluzione mediante la vendita ad altro istituto si era rivelata la migliore soluzione per assicurare la continuità delle funzioni svolte dalla banca e per evitare effetti negativi sulla stabilità del sistema finanziario; le perdite erano state assorbite totalmente dagli azionisti e dai creditori subordinati; nessun aiuto di stato era stato necessario, come non lo era stato il ricorso al Fondo di risoluzione unico; la vendita ad altro istituto era classificabile come una normale operazione di fusione tra istituti creditizi.¹⁰²

A seguito dell'acquisizione di Banco Popular, Banco Santander annunciava l'intenzione di compensare i clienti che avevano subito perdite a causa della risoluzione, stanziando a questo proposito fino a un massimo di un miliardo di euro. Deliberava inoltre un aumento di capitale per un valore di sette miliardi di euro per coprire eventuali svalutazioni successive del portafoglio del Banco Popular.

Al tempo, la strategia di acquisizione del Banco Santander si rivelò efficace, poiché in tal modo il gruppo spagnolo diventava il primo per grandezza in Spagna, aumentando il numero di clienti, pari a circa 17 milioni nel 2017, e incrementando la propria quota di mercato fino al 20% circa. Un ulteriore motivo di arricchimento era dato dal fatto che il Banco Popular primeggiava nel settore delle piccole e medie imprese, controllando circa

¹⁰¹ Art. 26, L. 11/2015.

¹⁰² COMMISSIONE EUROPEA, *European Commission approves resolution of Banco Popular Español, S.A.*, 7 giugno 2017.

il 14% del mercato. Il Banco Santander diventava possessore di questa quota, garantendosi l'accesso a un settore chiave dell'economia spagnola.

2.3 Sviluppi successivi della risoluzione

2.3.1 Il marchio Popular e la compensazione degli azionisti

La vicenda del Banco Popular non finì con la sua cessione. Il 13 luglio 2017 il Banco Santander intraprese la campagna di risarcimento nei confronti dei piccoli investitori del Banco Popular che avevano perso totalmente o in parte il valore dei propri investimenti. Gli azionisti i cui strumenti di capitale erano stati interessati dalle misure di svalutazione o conversione erano circa 115.000.

Per compensare questi investitori, il Banco Santander avviò l'emissione di una serie di "bonus di fidelizzazione" per un valore pari a circa 980 milioni di euro. I titoli garantivano un rendimento al tasso dell'1% con pagamento trimestrale e un valore nominale pari a 100 euro.

La campagna di risarcimento, tuttavia, prevedeva le seguenti condizioni: gli interessati dalle misure di compensazione dovevano avere detenuto i propri titoli su un conto di deposito presso il Banco Popular o presso il Banco Santander al momento della risoluzione del 7 giugno 2017; l'offerta escludeva gli investitori istituzionali¹⁰³, i membri dell'ex *governance* del Banco Popular ed eventuali azionisti vicini a questi; coloro che approfittavano di questa campagna avrebbero dovuto inoltre dichiarare di non intraprendere alcuna azione legale nei confronti della banca.

L'obiettivo fu quello di premiare esclusivamente i clienti al dettaglio¹⁰⁴, privati e aziende.

¹⁰³ Cfr. COMMISSIONE VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE, *Investitore istituzionale*, 2024. "Gli investitori istituzionali sono soggetti che investono risorse finanziarie per conto di altri. I principali investitori istituzionali sono i fondi comuni di investimento, i fondi pensione e le imprese di assicurazione." L'i.i. è un operatore che effettua considerevoli investimenti sul mercato mobiliare, disponendo di ingenti possibilità finanziarie proprie o affidategli in gestione. Egli esercita la propria attività in modo continuativo e professionale.

¹⁰⁴ Cfr. CONSOB, *Profilatura e valutazione di adeguatezza*; PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Direttiva 2014/65/UE*, 2014. I "clienti al dettaglio" sono i soggetti che possiedono minore esperienza e competenza in materia di investimenti e necessitano di un livello di protezione più elevato, sia in fase precontrattuale sia in fase di prestazione di servizi di investimento. Come cliente al dettaglio è garantita la massima tutela. La normativa europea prevede, infatti, una protezione maggiore per gli investitori con minore conoscenza ed esperienza negli investimenti (clienti *retail*), mentre gli investitori con maggiore conoscenza ed

L'operazione, pertanto, aveva due linee guida: da un lato si cercò di attrarre nuovamente coloro che in seguito alla crisi avevano deciso di affidarsi ad altri istituti di credito, fossero essi investitori o risparmiatori; dall'altro si cercò di tutelare la banca da eventuali azioni legali che, tuttavia, già al tempo erano state intraprese da alcuni clienti del Banco Popular. Le nuove obbligazioni proposte dal Banco Santander erano obbligazioni perpetue¹⁰⁵, cioè obbligazioni senza data di scadenza che pagavano cedole per sempre e non comportavano il riscatto del capitale. Il Banco Santander aveva previsto anche di riservarsi la possibilità di ammortizzare le obbligazioni¹⁰⁶, in tutto o in parte, dietro autorizzazione della BCE, una volta passati i primi sette anni dalla loro emissione, cioè nel 2024.

La procedura di ammortamento prevedeva una forma di compensazione dei titolari di queste obbligazioni per un importo pari al valore nominale sommato alle cedole maturate fino ad allora.

Le ultime tappe del percorso del Banco Popular furono le seguenti: nel dicembre 2017 il Banco Santander cedette la società controllata statunitense del Banco Popular, TotalBank¹⁰⁷, a un istituto di credito del Cile; nell'aprile 2018 le due banche avviarono una procedura di fusione per assorbimento completo da parte del Banco Santander nei confronti del Banco Popular; nel settembre 2018 il Banco Popular scomparve come soggetto giuridico; un anno dopo terminò il processo di incorporazione di alcune attività

esperienza in materia (clienti professionali) ricevono una protezione minore. Fra i clienti professionali rientrano le banche, i governi, i fondi pensionistici, le grandi società e, in via eccezionale, alcune persone fisiche.

¹⁰⁵ Cfr. CORPORATE FINANCE INSTITUTE, *Perpetual bonds*, 2024. Le obbligazioni perpetue (*perpetual bonds* o *perps*) sono obbligazioni senza data di scadenza. Esse pagano interessi agli investitori sotto forma di pagamenti di cedole fisse (*coupon*) e l'importo principale dell'obbligazione non prevede il rimborso. Tali obbligazioni sono ritenute sicure, nonostante espongano il detentore dell'obbligazione a un rischio di credito per un tempo indefinito.

¹⁰⁶ Per ammortamento di un'obbligazione si intende l'azione di rimborso di un finanziamento in cui i pagamenti sono effettuati mediante rate fino alla scadenza e al rimborso integrale del credito. Tali rate sono formate generalmente da una quota, la quale estingue l'ammontare del finanziamento, e una quota interessi, la quale aggiunge il pagamento degli interessi durante il percorso di ammortamento.

¹⁰⁷ BANCO SANTANDER, *Banco Popular agrees to sell TotalBank to BCI*, 1 dicembre 2017. Il Banco Santander annunciò il 1° dicembre 2017 di aver trovato un accordo di vendita di TotalBank al Banco de credito e inversiones (BCI) per una somma pari a circa 444 milioni di euro. Al tempo TotalBank era una banca della Florida che contava 18 filiali, circa 300 impiegati e 3.106 milioni di dollari di attivi. La banca apparteneva al Banco Popular dal 2007.

rimanenti della Popular, tra cui il Banco Pastor¹⁰⁸ e la Popular Banca Privada¹⁰⁹, determinando la fine definitiva del marchio Popular.

Dopo aver ottenuto la necessaria autorizzazione del Ministero dell'Economia spagnolo, il Banco Santander acquisì tutti i diritti e gli obblighi del Banco Popular e delle attività collegate per successione universale.

2.3.2 I ricorsi dei clienti del Banco Popular

Nonostante la fine del marchio, si è continuato a parlare a lungo del caso del Banco Popular, dai tempi della risoluzione fino a oggi. Una delle ragioni è data dalla mole di ricorsi che numerosi clienti del Banco Popular avevano intentato nei confronti delle autorità di risoluzione dopo le relative procedure, nonostante le contromisure prese dal Banco Santander.

Le procedure adottate, come detto in precedenza, erano consistite in misure di svalutazione e conversione degli strumenti di capitale posseduti da alcune categorie di azionisti e obbligazionisti. Ciò aveva comportato l'azzeramento del valore degli attivi di numerosi soggetti.

Prendendo ad esempio alcuni ricorsi¹¹⁰, nel seguito si illustrano le principali istanze mosse da alcuni azionisti nei confronti delle istituzioni che avevano promosso la risoluzione, cioè la Commissione europea e il Comitato di risoluzione unico.

Tra i principali azionisti che proposero il ricorso erano presenti numerosi fondi di investimento (Algebris Investments¹¹¹, Anchorage Capital Group¹¹², Pimco Investment

¹⁰⁸ Il Banco Pastor era una delle banche commerciali più antiche della Spagna. In seguito alla Grande crisi finanziaria, non avendo superato gli stress test europei, era stata acquisita dal Banco Popular.

¹⁰⁹ Oggi la Popular Banca Privada è specializzata nella gestione professionale di ingenti patrimoni. Fa attualmente parte del gruppo Banco Santander.

¹¹⁰ Ricorso proposto il 4 gennaio 2019 – Algebris (UK) e Anchorage Capital Group / CRU (Causa T-2/19); Ricorso proposto il 4 gennaio 2017 – Del Valle Ruiz e a. / Commissione e CRU (Causa T-510/17).

¹¹¹ Algebris Investments è una società di gestione del risparmio britannica, fondata da Davide Serra, nel 2006. Attua strategie di investimento a lungo termine ed è specializzata nel settore finanziario globale dove investe in azioni e obbligazioni.

¹¹² Anchorage Capital Group è una società statunitense di gestione degli investimenti, fondata da Kevin Ulrich e Tony Davis nel 2003. È considerato uno degli *hedge fund* più importanti al mondo.

Management Company¹¹³, Ronit Capital¹¹⁴)¹¹⁵ nonché grandi multinazionali (Orbia)¹¹⁶. Molti di questi concordavano nell'affermare che le valutazioni svolte dalle istituzioni, in particolare da Deloitte, non fossero state adeguate e avessero violato il requisito dell'indipendenza.

I ricorrenti avevano proposto le seguenti due istanze: annullare la decisione del CRU del 7 giugno 2017 che aveva adottato il programma di risoluzione nei confronti dell'ente creditizio Banco Popular Español, S.A; condannare i convenuti al sostenimento delle spese processuali e al risarcimento.

Secondo i ricorrenti, queste e altre mancanze avevano determinato una serie di stime errate riguardo la necessità reale di una risoluzione del Banco Popular. Avevano, così, portato all'adozione di una modalità di intervento sproporzionata e ingiustificabile per quanto riguardava le procedure di svalutazione e conversione degli strumenti di capitale.

In dettaglio, a sostegno del ricorso erano state sollevate le seguenti motivazioni:

- l'illegittimità dell'articolo 18¹¹⁷ del regolamento MRU, il quale prevede un procedimento che non fornisce ai soggetti interessati la facoltà di essere

¹¹³ Pacific Investment Management Company è un'azienda statunitense di gestione degli investimenti fondata nel 1971 in California. È specializzata nella gestione di titoli a reddito fisso ed è uno dei maggiori gestori di investimenti.

¹¹⁴ Ronit Capital è un'azienda di gestione di *hedge funds* con sede a Londra e fondata 2012 da Edward. L'azienda si concentra sulle opportunità nei mercati emergenti globali.

¹¹⁵ Quinn Emanuel Urquhart & Sullivan è uno studio legale globale specializzato nel settore dell'alta finanza che ha sede in California. L'azienda conta più di 30 dipartimenti sparsi in tutto il mondo. Durante il caso del Banco Popular ha rappresentato alcuni tra i maggiori azionisti che avevano perso i propri investimenti a causa del dissesto e della risoluzione successiva.

¹¹⁶ Orbia, ex Mexichem, è un'azienda che fornisce prodotti chimici applicabili in vari campi, dalla farmacia all'edilizia. L'azienda è nata in Messico nel 1953.

¹¹⁷ L'articolo 18 del regolamento MRU non prevede esplicitamente una audizione dei diretti interessati dell'eventuale procedura di risoluzione, in questo caso Banco Popular e i suoi azionisti. Essi, quindi, non hanno modo di intervenire nel processo di decisione precedente alla risoluzione, intrapreso dal CRU e dalla BCE.

- ascoltati e non consente un controllo giudiziario, violando in questo modo gli articoli 41¹¹⁸, 47¹¹⁹ e 48¹²⁰ della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE¹²¹;
- la mancanza di una valutazione definitiva adeguata e indipendente ai sensi dell'articolo 20¹²² del regolamento MRU, prima di adottare le decisioni del CRU e della Commissione europea;
 - la violazione dell'articolo 21¹²³ del regolamento MRU, per avere stabilito che le condizioni per l'esercizio del potere di svalutare o convertire gli strumenti di capitale erano soddisfatte;
 - la mancanza di una adeguata motivazione per le decisioni prese dal CRU e dalla Commissione europea, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 296¹²⁴ del TFUE;
 - la violazione del principio di proporzionalità.

¹¹⁸ V. Articolo 41, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, "Diritto a una buona amministrazione". Si afferma in merito "il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio."

¹¹⁹ V. Articolo 47, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, "Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale". Si afferma nel merito che "ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge";

¹²⁰ V. Articolo 48, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, "Presunzione di innocenza e diritti della difesa". Si afferma: "Il rispetto dei diritti della difesa garantito ad ogni imputato."

¹²¹ V. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea tutela i diritti fondamentali di cui godono le persone all'interno dell'Unione Europea. Essa riafferma i principi presenti nelle Costituzioni degli Stati membri: "La Carta si applica alle Istituzioni europee, agli organi, agli organismi e alle agenzie nell'espletamento di tutte le loro funzioni."

¹²² L'articolo 20 del regolamento MRU afferma che "la valutazione indica la suddivisione dei creditori in classi in funzione dell'ordine di priorità dei crediti di cui all'articolo e una stima del trattamento che ciascuna classe di azionisti e creditori si sarebbe atteso se l'entità di cui all'articolo fosse stata liquidata con procedura ordinaria di insolvenza. Tale valutazione non pregiudica l'applicazione del principio secondo il quale nessun creditore può essere più svantaggiato...". Inoltre, al paragrafo 11 si afferma che "ove (tale valutazione) non rispetti tutti i requisiti di cui ai paragrafi 1 e da 4 a 9, la valutazione è considerata provvisoria in attesa che una persona indipendente... effettui una valutazione pienamente conforme a tutti i requisiti fissati in tali paragrafi."

¹²³ L'articolo 21 del regolamento MRU afferma che "il CRU esercita il potere di svalutare e convertire i pertinenti strumenti di capitale...solo qualora valuti...che una o più delle condizioni seguenti sono soddisfatte". I ricorrenti facevano riferimento in particolare alla lettera b) il quale stabilisce che una delle condizioni da soddisfare è che "l'entità non è più economicamente sostenibile se gli strumenti pertinenti di capitale non vengono svalutati o convertiti in azioni."

¹²⁴ V. Articolo 296, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Tale articolo stabilisce che "gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati."

Secondo i ricorrenti le supposte mancanze avrebbero dovuto comportare l'annullamento delle decisioni sulla procedura di risoluzione.

2.3.3 Le decisioni del Tribunale europeo

Per esaminare l'iter processuale dei ricorsi presentati dagli azionisti del Banco Popular, si prende a modello il caso del sig. Antonio Del Valle Ruíz¹²⁵. Uomo d'affari messicano, il sig. Ruíz aveva proposto ricorso presso la Corte di giustizia dell'Unione Europea a seguito della risoluzione del Banco Popular a causa delle ingenti perdite sulle azioni della banca di sua proprietà.

Il 14 giugno 2018, la società Deloitte, già incaricata di svolgere un esame indipendente, aveva trasmesso al CRU una valutazione in merito alla differenza di trattamento. La valutazione esaminava se gli azionisti e i creditori avrebbero ricevuto un trattamento migliore qualora il Banco Popular fosse stato oggetto di una procedura ordinaria di insolvenza.

Durante i mesi successivi al procedimento di ricorso delle parti, il Banco Santander, il Consiglio, il Parlamento europeo e il Regno di Spagna avevano chiesto e ottenuto l'intervento a sostegno delle conclusioni della Commissione europea e del CRU.

Due anni dopo, nel marzo 2020, il CRU aveva affermato, con la decisione SRB/EES/2020/52¹²⁶ (volta a stabilire se fosse stato necessario prevedere una forma di indennizzo per azionisti e creditori interessati dalle misure di risoluzione), che non fosse dovuto alcun indennizzo come previsto dall'articolo 76 del regolamento MRU¹²⁷.

Secondo il ricorrente queste azioni furono di dubbia condotta. Nei primi mesi del 2021 il Tribunale si era espresso in favore di una maggiore cooperazione, in particolare da parte degli organi europei. Essi, specialmente il CRU, rifiutarono ripetutamente di produrre alcuni documenti richiesti dal Tribunale. In diverse sedi il CRU aveva addotto come motivazione l'insufficienza di una semplice richiesta formale e la necessità di un'azione istruttoria da parte del Tribunale, d'accordo con la Commissione europea. Dopo i ripetuti

¹²⁵ Ricorso proposto il 4 gennaio 2017 – Del Valle Ruiz e a. / Commissione e CRU (Causa T-510/17).

¹²⁶ COMITATO DI RISOLUZIONE UNICO, *Decisione finale SRB/EES/2020/52*, 2021.

¹²⁷ Cfr. Art. 75, Paragrafo 1, Lettera e), regolamento (UE) 806/2014. Si fa riferimento al pagamento di un indennizzo ad azionisti e creditori nel caso in cui, a seguito di una valutazione indipendente, sia risultato che essi hanno sostenuto perdite maggiori rispetto a quelle che avrebbero sostenuto nel caso di liquidazione mediante procedura ordinaria di insolvenza.

inviti nel marzo e nell'aprile 2021, il Tribunale ordinò al CRU¹²⁸ di trasmettere le versioni integrali del programma di risoluzione e dei programmi di valutazioni svolti da Deloitte, dalla BCE successivamente e da comunicazioni interne tra CRU e Banco Popular.

Infine, il 21 giugno 2021, le parti svolsero le proprie difese rispondendo ai quesiti del Tribunale. I ricorrenti chiesero di annullare il programma di risoluzione e la conseguente decisione della Commissione e di condannare il CRU e la Commissione stessa alle spese. Il CRU, la Commissione, il Banco Santander, il Regno di Spagna, il Consiglio e il Parlamento chiesero all'unanimità di respingere il ricorso e di condannare i ricorrenti alle spese.

Il provvedimento n. 312 nel 2022, per la causa T-510/17, si pronunciò definitivamente riguardo il ricorso proposto.

Prima di procedere all'analisi della decisione adottata e delle motivazioni sottostanti, è necessario evidenziare che nella spiegazione si integrano alcune ragioni riguardanti decisioni analoghe da parte del Tribunale europeo in altre procedure di ricorso¹²⁹. I ricorsi a cui si fa riferimento sono già stati citati nel paragrafo 2.3.2. Le ragioni di ricorso e le istanze proposte coincidono con quelle presentate dal ricorrente Del Valle Ruíz e, allo stesso modo, è analoga la decisione del Tribunale europeo di respingere le richieste di annullamento avanzate e le istanze di risarcimento dei danni.

Come appena anticipato, nella sentenza relativa al caso del sig. Del Valle Ruíz, il Tribunale dichiarò il ricorso respinto e l'onere delle spese sostenute nel processo a carico dei ricorrenti, fondandosi su diversi principi.

Riguardo alla presunta violazione del diritto alla proprietà si dichiarò che tale diritto non è assoluto e quindi non vi era stata alcuna violazione durante le procedure di risoluzione. Secondo i ricorrenti, il CRU e la Commissione avevano violato tale diritto poiché convertire e svalutare gli strumenti di capitale aveva significato la perdita di ogni valore economico delle azioni e delle obbligazioni detenute presso il Banco Popular. Secondo il Tribunale, il diritto alla proprietà¹³⁰ non è una prerogativa assoluta e il suo esercizio può

¹²⁸ V. Art. 24, Primo comma, Statuto della Corte di giustizia dell'Unione Europea; V. Art. 91, Lettera b), Art. 92, Paragrafo 3, Art. 103, Regolamento di procedura della Corte di giustizia;

¹²⁹ Nel testo si integrano le decisioni del Tribunale europeo relative ai provvedimenti n. 311 per la causa T-481/17, n. 313 per la causa T-523/17, n. 314 per la causa n. T-570/17, n. 315 per la causa T-628/17. Riguardo alle sentenze dell'anno successivo si fa riferimento ai provvedimenti n. 732, 733, 734, 735 per la causa.

¹³⁰ V. Art. 17, Paragrafo 1, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. "Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità.

essere oggetto di restrizioni giustificate dal perseguimento di obiettivi di interesse generale¹³¹. Qualora tali restrizioni non risultino sproporzionate o inaccettabili, dunque, il diritto di proprietà non è assoluto e può essere sottoposto a limitazioni laddove si ritenga necessario ed esse siano proporzionate allo scopo prefissato. Inoltre, secondo la Corte di giustizia dell'Unione Europea¹³², poiché gli azionisti sono responsabili per le passività della banca fino a concorrenza del capitale sociale della stessa, il fatto che detti azionisti contribuiscano a coprire le perdite subite dalla stessa non può essere considerato come un elemento che incide sul loro diritto di proprietà.

Riguardo alla presunta violazione dell'obbligo di motivazione sulle decisioni prese, si dichiarò che la motivazione richiesta non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento dell'osservanza degli obblighi imposti dall'articolo 296 TFUE dev'essere effettuato alla luce anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia. Il grado di precisione della decisione deve essere proporzionato, dunque, alle possibilità materiali, alle condizioni tecniche e al tempo disponibile per la sua adozione.

Riguardo l'illegittimità dell'articolo 18 del regolamento MRU, il quale secondo i ricorrenti avrebbe violato il diritto di essere ascoltati, il Tribunale dichiarò che tale motivo di ricorso era infondato. Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, l'assenza nell'articolo di una disposizione specifica che preveda l'audizione degli azionisti dell'entità oggetto di un'azione di risoluzione, prima dell'adozione di una decisione, non può essere interpretata come una negazione assoluta e sempre operante del diritto di essere ascoltati, lesiva del contenuto essenziale di tale diritto. Si dichiarò, inoltre, che in quel caso specifico, la limitazione del diritto di essere ascoltati degli azionisti fosse stata giustificata dall'obiettivo di garantire la stabilità dei mercati finanziari, assicurando l'efficacia e la celerità delle decisioni di risoluzione intraprese.

Le conclusioni del Tribunale, dunque, sostennero l'operato del CRU. Erano stati comprovati infatti i motivi e le necessità che avevano imposto al CRU di avviare le procedure di risoluzione con prontezza ed efficienza. Tale prontezza era stata

Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.”

¹³¹ V. Art. 52, Paragrafo 1, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

¹³² Sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14

erroneamente interpretata dai ricorrenti come un'eccessiva urgenza che non aveva permesso il rispetto di alcuni passi fondamentali quali, ad esempio, un'audizione degli stessi o una motivazione delle azioni intraprese.

La sentenza riaffermò l'importanza dell'attività svolta dal CRU e della collaborazione della Commissione europea nell'interesse generale, ribadendo lo scopo principale per cui tali decisioni erano state prese, ossia la stabilità dei mercati finanziari.

La sentenza dell'1 giugno 2022 si allineò dunque con alcune sentenze prodotte nello stesso ambito da altri azionisti ricorrenti, tra cui gli investitori sopracitati. I tribunali europei concordarono nell'affermare la necessità di intervento da parte del CRU e la fondata giustificazione delle procedure di risoluzione, in particolare della svalutazione e conversione degli strumenti di capitale.

Venne inoltre ribadita l'indipendenza del perito scelto ai fini della valutazione degli scenari alternativi alla procedura di risoluzione, affermando che le valutazioni successive della BCE erano giunte alle stesse conclusioni in merito alla differenza di trattamento degli azionisti e creditori nel caso in cui il Banco Popular fosse stato oggetto di una procedura di insolvenza ordinaria.

Nei mesi successivi si succedettero ulteriori sentenze e dichiarazioni simili da parte delle autorità legislative europee in merito alla vicenda del Banco Popular.

2.3.4 Conclusioni sulla risoluzione del Banco Popular

La risoluzione del Banco Popular è stata la prima nel suo genere e il primo importante risultato del Meccanismo di risoluzione unico. Con la collaborazione di altri organismi, tra cui la Commissione europea e le autorità spagnole di risoluzione, il CRU ha gestito in modo efficiente e responsabile la situazione di dissesto del Banco Popular, garantendo la ristrutturazione dell'istituto di credito spagnolo e, con essa, la stabilità dell'intero mercato finanziario spagnolo ed europeo.

La procedura di risoluzione ha comportato la perdita di miliardi di euro di valore per gli investitori, spazzati via in poche ore, e lunghe controversie legali.

Tuttavia, il meccanismo di risoluzione europeo si è rivelato fondamentale: il suo operato, data la portata del potenziale impatto della crisi e la velocità con cui essa è stata affrontata, ha dimostrato che armonizzazione e collaborazione sono concetti chiave che tutt'ora permettono all'Europa di essere protagonista nel settore bancario, e all'Unione bancaria europea di essere forte e resiliente nei confronti degli impegni del futuro.

Nel capitolo successivo si illustrano tali impegni, esaminando gli obiettivi che il CRU si è posto e i traguardi che esso ha raggiunto durante questi anni.

3 Le prospettive del Meccanismo di risoluzione unico

*“The SRM is evolving to meet new risks, challenges, and opportunities... We will achieve our mission of being ready to protect financial stability and taxpayers with a flexible, agile, and resilient Single Resolution Mechanism.”*¹³³

Queste sono le parole con cui è stato presentato l’“SRM Vision 2028”¹³⁴, il piano d’azione dell’MRU per i prossimi quattro anni, pubblicato nel febbraio 2024.

Il terzo capitolo fornisce un quadro prospettico del Meccanismo di risoluzione unico, analizzando i traguardi raggiunti e le sfide future. Il capitolo è suddiviso in due sezioni principali.

Nella prima sezione sono trattati i traguardi raggiunti. Sono esaminati i risultati ottenuti dall’MRU negli ultimi anni, evidenziando i successi nella gestione delle crisi bancarie e nella stabilizzazione del sistema finanziario europeo. Inoltre, sono discussi i progressi fatti in termini di cooperazione tra gli Stati membri e di efficacia degli strumenti di risoluzione introdotti.

Nella seconda sezione sono trattate le sfide future e il piano d’azione “SRM Vision 2028”: In questa sezione, si osservano le sfide che l’MRU dovrà affrontare nei prossimi anni, inclusi i rischi emergenti e le nuove esigenze del settore finanziario. È esaminato il piano d’azione “SRM Vision 2028”, che delinea gli obiettivi strategici e le priorità per i prossimi quattro anni, sottolineando le aree chiave di intervento e le misure previste per rafforzare ulteriormente il sistema di risoluzione.

Per la stesura di questo capitolo si è fatto uso di alcuni documenti che hanno guidato negli scorsi anni l’operato dell’MRU e che nei seguenti ne indirizzeranno l’azione: si fa riferimento ai programmi di lavoro degli scorsi anni, ai piani d’azione attuali e al già citato documento programmatico “SRM Vision 2028”.

¹³³ Citazione tratta dal video di presentazione di “SRM Vision 2028”, 2024.

¹³⁴ V. COMITATO DI RISOLUZIONE UNICO, *SRM Vision 2028*, 2024.

3.1 I traguardi raggiunti

Negli ultimi anni, il CRU ha compiuto significativi passi avanti nel rafforzare l'efficienza e la resilienza del sistema bancario e nell'affrontare le sfide della gestione delle crisi finanziarie. I traguardi raggiunti sono stati molteplici e dimostrano che il funzionamento dell'MRU e l'operato del CRU sono stati puntuali e proporzionati nell'adempiere ai propri compiti.

3.1.1 Il biennio 2022-2023

Nei due anni passati il CRU si è dato alcuni obiettivi su varie materie: il miglioramento della cooperazione con le banche sottoposte al controllo del CRU e con le banche meno significative¹³⁵; l'implementazione del quadro legislativo di risoluzione mediante gli orientamenti e gli standard delle istituzioni europee; l'efficientamento dei piani di risoluzione e delle procedure di gestione della crisi per assicurare prontezza e preparazione d'intervento; l'implementazione del Fondo di risoluzione unico; il miglioramento dei lavori interni al CRU.

Il primo ambito di intervento del CRU riguarda il lavoro volto a garantire la possibilità di risoluzione degli enti significativi e transfrontalieri e degli enti meno significativi. Gli obiettivi raggiunti in materia sono stati i seguenti:

1. il miglioramento della cooperazione con le banche sottoposte al controllo del CRU e con le banche meno significative; è stato aggiornato il documento "Expectations for Banks"¹³⁶, il testo di riferimento per le banche, tenute a sviluppare le capacità necessarie per essere soggette a misure di risoluzione eventuali. Il CRU, comunicando con tali enti, ha esaminato i programmi a lungo termine, terminati nel 2021 per tutte le banche, e le relative autovalutazioni sulla possibilità di risoluzione.

¹³⁵ V. COMITATO DI RISOLUZIONE UNICO, *Multi-annual programme 2021-2023*, 2021.

¹³⁶ COMITATO DI RISOLUZIONE UNICO, *Expectations for Banks*, 2020. Il documento "Expectations for Banks" è stato aggiornato per riflettere il *feedback* del settore. Esso indica i requisiti richiesti alle banche al fine di provare la propria risolvibilità. Tale documento descrive le *best practices* comuni e stabilisce parametri di riferimento per la valutazione della risolvibilità. Le aspettative sono adattate a ogni singola banca e alla sua strategia di risoluzione, consentendo flessibilità e proporzionalità.

È stato inoltre terminato l'aggiornamento dei piani di risoluzione per tutte le banche dell'MRU, come anche la redazione delle strategie di risoluzione mediante il lavoro dei gruppi interni di risoluzione.

Sono state condotte valutazioni riguardo alla risoluzione, poi inserite in una cd. mappa termica la quale permette al CRU di evidenziare i soggetti maggiormente esposti al rischio finanziario e di agire in caso di progressi insufficienti da parte di questi.

Sono stati completati i programmi *O.S.I.*, riguardanti le cd. *on-site inspections*¹³⁷, le quali permettono di assolvere agli scopi di monitoraggio e ispezione delle singole banche.

È stato terminato il potenziamento dell'azione di supervisione per gli enti meno significativi. Nel 2023 le ANR erano responsabili di 2.193 banche meno significative e nei primi mesi del 2024 si è raggiunto il traguardo fissato tre anni prima: i piani di risoluzione sono stati interamente completati e inviati al CRU;

2. l'implementazione del quadro legislativo di risoluzione mediante gli orientamenti e gli standard delle istituzioni europee; sono state previste diverse disposizioni in materia di miglioramento dei cicli di pianificazione della risoluzione, in particolare riguardo al valore MREL e alla comunicazione con gli istituti bancari in merito al documento "Expectations for Banks";
3. l'efficientamento dei piani di risoluzione e delle procedure di gestione della crisi per assicurare prontezza e preparazione d'intervento; gli obiettivi raggiunti in questo campo riguardano diversi ambiti: nel campo dell'operatività degli strumenti di risoluzione è stato completato una *data room* virtuale¹³⁸. È stato inserita nei manuali di risoluzione l'obbligo di utilizzare un sistema informatico efficiente.

¹³⁷ BANCA CENTRALE EUROPEA, *Guide to on-site inspections and internal model investigations*, 2018.

¹³⁸ COMITATO DI RISOLUZIONE UNICO, *SRB Valuation Data Set Explanatory note*, 2020. Il *Valuation Data Set* del CRU garantirà un'attuazione coerente del manuale di valutazione dell'Unione bancaria europea e sarà integrato nel processo di pianificazione della risoluzione delle banche soggette alla competenza della SRB. Il documento citato ha l'obiettivo di guidare gli istituti creditizi nella fase di creazione e implementazione dei *management information systems*. I sistemi di gestione delle informazioni, o *MIS*, hanno lo scopo di produrre informazioni aggiornate, complete e di qualità adeguata a effettuare una valutazione equa, prudente e realistica delle situazioni finanziarie.

- È stata prevista anche la programmazione degli *stress-test* fino al 2025 per simulare il processo di gestione e il processo decisionale nei casi di risoluzione;
4. l'implementazione del Fondo di risoluzione unico; negli scorsi anni è stato raggiunto l'obiettivo di copertura dell'1% dei depositi con le risorse dell'FRU. Nel quadro di contribuzione sono state aggiunte anche Bulgaria e Croazia¹³⁹. È stato inoltre avviato il processo di scelta di nuovi piani di investimento annuali per le strategie di investimento dell'FRU, il quale dispone di strumenti di gestione del rischio e del portafoglio aggiornati ed efficienti;
 5. il miglioramento dei lavori interni al CRU; è stato aumentato notevolmente il personale del Comitato di risoluzione unico, con circa 80 nuove risorse, e implementate le forme di lavoro a distanza, per venire incontro all'emergenza pandemica e dare priorità a efficienza e rapidità nella comunicazione interna. È stato inoltre creato un nuovo ufficio interno, ossia l'ufficio di pianificazione della risoluzione, il quale opera come punto di riferimento per il sostegno all'attuazione dei cicli di programmazione della risoluzione.

3.1.2 Il Programma di lavoro 2024

Come affermato dal presidente del CRU, il programma di lavoro previsto per il 2024¹⁴⁰ ha dovuto tenere in considerazione un contesto di incertezza e nuove sfide. Si fa riferimento a diversi fattori di potenziale rischio: dal punto di vista economico e finanziario, le turbolenze sui mercati sia negli Stati Uniti sia in Svizzera e un livello elevato del tasso di inflazione all'interno dell'Unione bancaria; dal punto di vista geopolitico la situazione di forte instabilità dovuta ai conflitti in Ucraina e in Medio Oriente. I temi principali del piano d'azione del CRU sono una “nuova attenzione all'operatività”, ai test di risoluzione e alla preparazione delle crisi. Si è deciso di lavorare per garantire che la fiducia nel CRU sia rafforzata, anche mediante una comunicazione più trasparente.

¹³⁹ Dall'1 ottobre 2020, la Banca centrale europea ha assunto il ruolo di supervisore anche per le banche centrali di Bulgaria e Croazia: questi paesi hanno aderito al Meccanismo di risoluzione unico con la medesima procedura. Nel gennaio 2023, inoltre, la Croazia è stata il ventesimo paese a entrare nell'eurozona: ciò ha rappresentato un ulteriore motivo di cooperazione per la BCE, il MRU e la banca nazionale croata, *Hrvatska narodna banka*. La vicinanza tra Croazia e CRU si è rivelata particolarmente proficua in occasione della crisi della banca russa Sberbank che in Croazia aveva una delle sue filiali europee più grandi.

¹⁴⁰ COMITATO DI RISOLUZIONE UNICO, *SRB Work Programme 2024*, 2023.

Viene data importanza alle sfide sociali, in particolare all'inclusione di genere e, riguardo all'innovazione tecnologica, si intende rafforzare i sistemi informatici, migliorandone anche la sicurezza.

In generale, dunque, i temi chiave del 2024 sono: preparazione e gestione delle crisi; operatività dell'FRU; test e pianificazione della risoluzione; rafforzamento della governance; collaborazione con le ANR.

Nello specifico:

1. preparazione e gestione della crisi; in questa direzione, si rafforza e sviluppa ulteriormente l'Unità apposita che ha il compito di coordinare il completamento degli strumenti di risoluzione dell'MRU, inclusi lo sviluppo e l'aggiornamento dei piani di istruzione nazionali. I suoi obiettivi sono i seguenti: l'operatività degli strumenti di risoluzione e dei manuali di preparazione, specialmente per gli strumenti che prevedono il trasferimento di proprietà dell'ente; il miglioramento dello strumento *SRB Ready for crisis (R4C)*¹⁴¹ e degli strumenti di valutazione, in particolare riguardo alla procedura di *bail-in*;
2. test e pianificazione della risoluzione; è stato completato il ciclo di valutazione della qualità interna dei piani di risoluzione ed è stata completata la “mappa termica” per il 2024 che integra il quadro di valutazione. Sono stati avviati i lavori per la creazione di una tassonomia per i test di risoluzione, con l'obiettivo di rendere più uniforme un sistema in grado di collaborare;
3. rafforzamento della governance; lo snellimento e la trasparenza del processo decisionale sono stati gli obiettivi principali della politica riorganizzativa del CRU. Si vuole avviare un processo di miglioramento delle strutture di governance per rivedere eventualmente i principi alla base dell'organizzazione dell'SRB. Durante il processo di miglioramento e razionalizzazione delle strutture di governance dell'MRU, è importante adottare un approccio di collaborazione tra CRU e ANR. Tale coinvolgimento favorisce un ambiente in cui l'innovazione e

¹⁴¹ Cfr. COMITATO DI RISOLUZIONE UNICO, *Glossary, Ready for crisis (R4C)*, 2024. La *R4C* è una piattaforma informatica sotto la gestione del CRU per la condivisione tempestiva di informazioni sicure in caso di crisi con le parti interessate. Essa gestisce lo scambio di informazioni tra numerosi *stakeholders*. L'obiettivo della piattaforma è il supporto dell'Unità di gestione delle crisi, la creazione di un profilo di accesso al sistema MRU e un'attività di *reporting* e monitoraggio del mercato e degli enti sottoposti a vigilanza dell'Meccanismo di vigilanza unico.

l'allineamento strategico guidano l'evoluzione della governance. Si intende, perciò, trovare modalità di collaborazione maggiore tra le Autorità nazionali di risoluzione e il Comitato di Risoluzione Unico.

4. collaborazione; per l'operato del CRU è necessario "rafforzare ulteriormente i rapporti con una serie di portatori di interessi, dagli organismi europei alle autorità dei paesi terzi e internazionali e, in una certa misura, al pubblico." Ciò significa proseguire il percorso di collaborazione intrapreso con le istituzioni europee (Commissione, Parlamento, Consiglio, BCE, ABE), fornendo in particolare la propria competenza tecnica ai legislatori sulle questioni economiche. Si intende proseguire il rapporto con l'ECOFIN¹⁴², con l'Eurogruppo¹⁴³, con l'ESMA¹⁴⁴, con l'EIOPA¹⁴⁵ e con il CERS¹⁴⁶, ossia i principali soggetti delle politiche economiche, finanziarie e di vigilanza in Europa.

¹⁴² Il Consiglio "Economia e finanza" (ECOFIN) è l'organo responsabile della politica dell'Unione Europea in quattro principali settori: la politica economica; le questioni relative alla fiscalità; la regolamentazione dei servizi finanziari; la gestione delle relazioni economiche extra UE. L'ECOFIN è composto dai Ministri dell'economia e delle finanze di tutti gli Stati membri. La sua attività consiste nel coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, nella promozione della convergenza dei loro risultati economici e nel monitoraggio delle politiche di bilancio.

¹⁴³ L'Eurogruppo è un organo di coordinamento consultivo e informale. Ad esso prendono parte i Ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri dell'Unione europea che hanno adottato l'euro. Il suo operato prevede la stretta collaborazione con l'ECOFIN allo scopo di intensificare il dialogo sulle questioni legate all'Unione monetaria.

¹⁴⁴ L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) è un'autorità indipendente dell'UE. Ha lo scopo di salvaguardare la stabilità del sistema finanziario dell'Unione Europea. L'ESMA persegue questo obiettivo garantendo l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e il funzionamento ordinato dei mercati dei valori mobiliari, aumentandone la protezione per gli investitori. Gli obiettivi principali sono i seguenti: proteggere gli investitori, per assicurarsi che le esigenze dei consumatori finanziari siano meglio soddisfatte e per rafforzare i loro diritti di investitori, riconoscendo anche le loro responsabilità; mantenere mercati ordinati, promuovendo l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e il corretto funzionamento dei mercati finanziari e una solida infrastruttura di mercato; garantire la stabilità finanziaria, per rafforzare il sistema finanziario in modo che possa resistere agli shock e alla disfacimento degli squilibri finanziari e per incoraggiare la crescita economica.

¹⁴⁵ L'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni professionali (EIOPA) è un organo consultivo indipendente dell'UE. L'EIOPA è responsabile del sostegno alla stabilità del sistema finanziario, alla trasparenza dei mercati e dei prodotti finanziari. Ha l'obiettivo di proteggere gli assicurati e i membri del regime pensionistico.

¹⁴⁶ Il CERS è responsabile del monitoraggio e dell'analisi del rischio nel sistema finanziario. Per raggiungere questo obiettivo, il CERS, svolge alcune funzioni: identifica e classifica i rischi sistemici; emette segnalazioni qualora i rischi sistemici siano considerati significativi; emette raccomandazioni per l'adozione di azioni correttive in risposta ai rischi identificati; quando richiesto emette una segnalazione confidenziale destinata al Consiglio dell'Unione europea. Il CRU è un membro senza diritto di voto del CERS.

3.1.3 I limiti attuali e passati

Nonostante l'istituzione dell'MRU abbia rappresentato un importante passo avanti per una gestione più efficace delle crisi bancarie, durante gli anni passati le critiche nei confronti del suo operato e delle modalità di azione non sono mancate.

Uno dei principali richiami è stato rivolto al CRU dalla Corte dei Conti europea in un *audit* del 2017¹⁴⁷ nel quale si rimproverava al CRU una eccessiva complessità strutturale e procedurale evidenziando la necessità di miglioramenti nella governance e nell'operatività dell'MRU. Nonostante le lacune siano state colmate, o si sia avviato un relativo processo di aggiustamento, le mancanze riscontrate nell'MRU erano molteplici: la mancanza di risorse umane per il CRU, le carenze nelle modalità di comunicazione con le ANR, un sistema di regole ancora incompleto, l'assenza di linee guida specifiche relative ai piani di risoluzione. Alcuni di questi limiti erano stati anticipati da un rapporto del Parlamento europeo del 2016¹⁴⁸.

A questi limiti, si deve aggiungere la critica più ricorrente, ossia l'inadeguata capacità finanziaria del Fondo di risoluzione unico. Sebbene il fondo fosse stato progettato per raggiungere un obiettivo di circa 55 miliardi di euro entro il 2024, ampiamente superato nel 2023, esiste il rischio che queste risorse non siano sufficienti per gestire crisi bancarie di grandi dimensioni. Se da un lato si potrebbe rispondere affermando che l'FRU è uno strumento straordinario, un *last resort* e difficilmente se ne richiede l'utilizzo, dall'altro, nel rapporto annuale sulla stabilità finanziaria¹⁴⁹, la BCE evidenziava nel 2019 che, in scenari di crisi sistemica, le risorse del SRF potrebbero essere rapidamente esaurite, mettendo a rischio la stabilità finanziaria complessiva dell'area euro.

3.2 “SRM Vision 2028”

L'“SRM Vision 2028” è il piano strategico del Meccanismo di risoluzione unico, presentato il 13 febbraio 2024 dal Presidente del CRU. Esso intende mostrare gli obiettivi e i piani d'azione che l'MRU seguirà nei prossimi quattro anni. Il programma ha, infatti,

¹⁴⁷ Vd. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Single Resolution Board: Work on a challenging Banking Union task started, but still a long way to go*, Special Report no. 23, 2017.

¹⁴⁸ Vd. PARLAMENTO EUROPEO, *Report on Banking Union - Annual Report 2016*, 2016.

¹⁴⁹ Vd. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Financial Stability Review*, 2019.

una durata quadriennale ed è il primo esempio di un documento programmatico di così ampio orizzonte¹⁵⁰.

La presentazione del piano è avvenuta durante la conferenza annuale del CRU “The road ahead: risk, readiness, and resilience”¹⁵¹. Durante la giornata sono state mostrate le tre aree di lavoro individuate: il *core business*, la governance e le risorse umane. Le misure e le azioni previste vengono approfondite nei successivi paragrafi.

Alla preparazione del piano hanno partecipato il CRU, le Autorità nazionali di risoluzione e altri soggetti¹⁵², la cui collaborazione ha permesso di restituire un quadro generale dell’MRU per l’eurozona e il dettaglio riguardo alle esigenze dei singoli Stati membri. Nei mesi precedenti la pubblicazione, infatti, i conflitti e gli stravolgimenti geopolitici hanno segnato profondamente l’Europa e la sua economia, colpendo in modo particolarmente violento le finanze dei Paesi europei. La stabilità finanziaria rappresenta ora una priorità ancora più stringente. Il mantenimento della sicurezza del sistema finanziario europeo e la preparazione dei piani di azione, pertanto, sono alcuni tra i principi di questo programma.

3.2.1 Le sfide dell’MRU

Nei mesi precedenti, il Meccanismo di risoluzione unico ha effettuato un’approfondita revisione strategica. Le informazioni derivanti da questo ciclo di revisione confluiranno

¹⁵⁰ Come già affermato, durante la stesura di questo lavoro sono stati utilizzati documenti preventivi e consultivi pubblicati dal CRU, con particolare attenzione verso i piani annuali e biennali relativi agli anni 2022, 2023 e 2024.

¹⁵¹ Il tema della conferenza annuale del CRU del febbraio 2024 è stata la prontezza al rischio e la resilienza. L’allarme dato durante tale conferenza riguarda una serie di rischi, finanziari e non finanziari, con un’attenzione particolare verso i fenomeni causati dalla crescente disintermediazione bancaria. Durante la conferenza sono stati, inoltre riconosciuti gli obiettivi raggiunti dal settore bancario, in particolare con riferimento ai valori MREL. Alla conferenza hanno preso parte autorità e figure di particolare rilevanza nel mondo della finanza, tra cui: J. Berrigano, Direttore generale per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e l’Unione dei mercati dei capitali (CE); B. Rodolphe, Amministratore delegato della risoluzione e della prevenzione del riciclaggio di denaro (Autorità federale di vigilanza finanziaria in Germania); I. Tinagli, eurodeputata e Presidente della commissione Economia del Parlamento europeo; R. Walters, consulente *senior* (BRI); J. Grivet, Vice Amministratore delegato di Crédit Agricole S.A; S. Porro, Direttore finanziario di Unicredit S.p.A.

¹⁵² Discorso del Presidente del CRU Dominique Laboureix, in occasione della conferenza “The road ahead: risk, readiness, and resilience”. “Sono soddisfatto della cooperazione con tutte le 21 autorità nazionali di risoluzione all’interno dell’Unione bancaria, nonché con la Banca centrale europea, la Commissione europea e l’industria. Il loro contributo e il loro feedback ci aiuteranno a portare avanti l’efficienza, la semplificazione e a diventare ancora più trasparenti”.

successivamente nei programmi di lavoro degli anni futuri¹⁵³. Il primo risultato della revisione è il documento sopra citato, il cui tema è la nuova programmazione dell'MRU.

La strategia messa in atto rappresenta una svolta poiché ai lavori intrapresi negli anni precedenti si sono affiancate nuove sfide e nuovi rischi in continua evoluzione.

Le fragilità, i conflitti e la violenza rappresentano una sfida urgente per lo sviluppo e per la stabilità economica e finanziaria.

Durante la conferenza di febbraio, il CRU ha sottolineato come il panorama globale si sia evoluto incredibilmente¹⁵⁴ e con esso i rischi per la resilienza del settore finanziario dell'Unione Europea. Una delle cause che spinsero verso la creazione dell'Unione bancaria europea fu la grande crisi finanziaria del 2008, messa in moto dal rischio creditizio. Nel presente, a tale rischio si sono aggiunti nuovi rischi geopolitici, climatici, informatici, di mercato. Tali rischi possono tutti colpire la stabilità di un ente creditizio, separatamente o congiuntamente. Con l'avvento della digitalizzazione finanziaria e del fenomeno della *fintech*¹⁵⁵, inoltre, i rischi digitali sono diventati motivo di grande attenzione e cause di falle nel sistema finanziario europeo e globale¹⁵⁶. Il fenomeno della

¹⁵³ Vd. Nota n. 143.

¹⁵⁴ Discorso del Presidente del Consiglio di vigilanza della BCE, Claudia Buch, in occasione della conferenza "The road ahead: risk, readiness, and resilience". Le seguenti parole sono tratte dal suo intervento durante la sessione "In-conversation" con il Presidente del CRU Dominique Laboueix: "Sul lato della vigilanza e della regolamentazione, dobbiamo anche adattarci a un ambiente in evoluzione. Colmare le lacune nel quadro di risoluzione e completare la revisione del CMDI (*Crisi Management and Deposit Insurance*) è parte integrante di questo."

¹⁵⁵ Vd. CESPI, DELOITTE, *L'inclusione finanziaria degli stranieri dalla prospettiva degli operatori: famiglie consumatrici*, 2021; Cfr. FINANCIAL STABILITY BOARD, *Financial Stability Implications from FinTech*, 2017. Il Financial Stability Board (FSB) definisce il fenomeno *fintech* come l'"innovazione nei servizi finanziari resa possibile dalla tecnologia che può dar luogo a modelli imprenditoriali, applicazioni, processi o prodotti nuovi con un effetto associato rilevante sull'offerta di servizi finanziari." Secondo il documento pubblicato dall'FSB, la *fintech* ha cambiato profondamente il mondo della finanza: innanzitutto ha previsto un processo di profondo *re-skilling* per adeguarsi e acquisire le competenze necessarie per comprendere e saper sfruttare la tecnologia applicata alla finanza; la grande rivoluzione data dalla *fintech* ha comportato anche un motivo di inclusione finanziaria, ha infatti favorito "l'accesso ai servizi bancari di soggetti o organizzazioni non ancora integrate nel sistema finanziario ordinario". I rischi, tuttavia, individuati per gli istituti di credito sono molteplici: una limitazione della trasparenza e della tutela del consumatore; l'alterazione della percezione del rischio e della sostenibilità da parte del consumatore; i rischi legali e tecnologici; la capacità di amplificare la portata e la propagazione di una crisi finanziaria.

¹⁵⁶ Vd. BANCA D'ITALIA, *Cyber sicurezza: una continua sfida per l'economia e per la società*, Intervento della Vicedirettrice Generale della Banca d'Italia Alessandra Perrazzelli, 2023. "Il sistema finanziario, in cui operiamo, risulta particolarmente esposto alla minaccia cyber. La centralità del suo ruolo per il funzionamento di un'economia di mercato lo rende un bersaglio privilegiato per attori malevoli. A ciò si aggiunge che l'interconnessione con altre infrastrutture strategiche, tra le quali quelle energetiche e di telecomunicazioni, ne estende indefinitamente i confini. Inoltre, la stessa digitalizzazione del settore

disintermediazione bancaria¹⁵⁷, ossia il venire meno dell'importanza delle banche tradizionali come motori principali nella mobilitazione delle risorse finanziarie, ha portato a ulteriori rischi e opportunità di arbitraggio da parte di coloro che riescono a sottrarsi alle maglie della regolamentazione.¹⁵⁸

Considerato ciò, l'MRU è ora chiamato a prevenire proattivamente ognuna di queste potenziali minacce e le modalità consistono in una maggiore efficienza nella pianificazione della risoluzione, in una maggiore competenza da parte delle autorità di risoluzione e in una comunicazione più trasparente e solida.

Per raggiungere tali traguardi, si rivelano sempre più necessari i seguenti fattori: la capacità di affrontare e risolvere problemi in modo indipendente e responsabile;

finanziario ha avuto come effetto benefico la disponibilità sempre maggiore di servizi innovativi di facile accesso e a costi decrescenti promuovendo così l'inclusione finanziaria, ma ne ha anche aumentato la vulnerabilità complessiva.

¹⁵⁷ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Dimensione e disintermediazione finanziaria in un quadro di crescente innovazione digitale*, Intervento della Vicedirettrice Generale della Banca d'Italia Alessandra Perrazzelli durante il convegno promosso dall'Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito, 2021. "L'innovazione sta modificando la competizione tra soggetti grazie all'ingresso di nuovi player nel mercato dei pagamenti e in quello bancario. Essa favorisce la disintermediazione, riduce le barriere all'entrata, amplia la dimensione del mercato di riferimento per i consumatori e le autorità di supervisione. Il perimetro delle attività da regolamentare tende, dunque, ad essere meno "chiaro" rispetto al passato. Ciò richiede un adeguamento delle regole per dare certezza agli operatori e ai consumatori sulla "superficie del campo di gioco" e sulle relative "regole". I sistemi finanziari europei sono principalmente di due tipi: i sistemi banco centrici, ossia i sistemi all'interno dei quali le banche "tradizionali" svolgono il ruolo principale di mobilitazione delle risorse finanziarie con finanziamenti a lungo termine; i sistemi mercato centrici, all'interno dei quali il ruolo di agente che mobilita le risorse finanziarie è svolto principalmente dal mercato dei capitali. Il fenomeno della disintermediazione ha portato nel corso degli anni al venire meno della centralità degli istituti creditizi nell'accesso al credito da parte di individui e organizzazioni. L'avvento della *fintech* ha infatti prediletto nuove forme di accesso al finanziamento che hanno comportato fenomeni di disintermediazione concreta, ad esempio il forte ridimensionamento della presenza delle banche sul territorio e, dunque, la chiusura di filiali e sedi fisiche, in favore di una digitalizzazione della finanza contemporanea.

¹⁵⁸ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Lo shadow banking e la regolamentazione italiana*, Intervento del Capo del dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria, Carmelo Barbagallo, durante il "New International Finance Association World Finance Forum, 2015; Cfr. CLAESSENS S., RATNOVSKI L., *What Is Shadow Banking?*, 2014. Uno dei fenomeni che ha indebolito maggiormente il paradigma banco-centrico a livello europeo è il fenomeno dello *shadow-banking*, ossia una forma di intermediazione bancaria che utilizza diverse modalità di investimento con una elevata leva finanziaria e strutture al di fuori del tradizionale sistema bancario. Tale fenomeno ha comportato diversi effetti: un aumento dell'offerta di capitali grazie a un nuovo modo di accedere a risorse finanziarie; una diminuzione dei costi transattivi; un ampliamento delle possibilità operative. Ritenuta da alcuni una forma di arbitraggio "regolamentato" lo *shadow banking* a livello nazionale è regolato da: il DL. N. 91/2014, Decreto competitività, il quale chiarisce chi possiede la facoltà di erogare credito e stabilisce incentivi fiscali per tali soggetti; il Provvedimento IVASS n. 22/2014, il quale ribadisce i soggetti che possono erogare credito e prevede norme in merito all'autorizzazione da parte della Banca d'Italia.

l'impegno nel servire i cittadini europei e promuovere gli interessi comuni dell'UE; la cooperazione all'interno dell'MRU e con le istituzioni europee, così come a livello globale con vari *stakeholders* e settori industriali; l'abilità di comunicare chiaramente e in modo trasparente con tutti i soggetti interessati; la creazione di un ambiente lavorativo sicuro, inclusivo e diversificato.

Negli anni passati, i casi in cui l'intervento di meccanismi di risoluzione si è rivelato necessario sono stati molteplici come molteplici sono state le crisi per la stabilità finanziaria delle nazioni in tutto il mondo. La crisi finanziaria della Silicon Valley Bank¹⁵⁹ negli Stati Uniti, il collasso del Credit Suisse¹⁶⁰ in Svizzera, il fallimento della filiale europea della banca russa Sberbank¹⁶¹, sono solo alcuni casi in cui i sistemi finanziari sono stati esposti a rischi elevati. La solidità e la fiducia di questi sistemi hanno mostrato

¹⁵⁹ Cfr. MONTANARO E., *Brevi riflessioni sul fallimento della Silicon Valley Bank*, da "IANUS Diritto e finanza, Rivista di studi giuridici" n. 26, 2022. "La Silicon Valley Bank, al momento della crisi era la sedicesima maggiore banca degli Stati Uniti..." L'autrice del saggio fa notare che Gregg Becker, il Chief Executive Officer, era al tempo membro del Consiglio d'amministrazione della Federal Reserve Bank of San Francisco, responsabile a sua volta della vigilanza su alcune banche, tra cui la stessa S.V. B. Ciò creava un'evidente situazione di conflitto di interessi e di *regulatory capture*. La banca, inoltre, nonostante un attivo considerevole, solamente 100 miliardi in titoli governativi, aveva solo 17 filiali sul territorio. "La sua limitata rete territoriale non le aveva pertanto consentito un adeguato frazionamento della raccolta sul mercato al dettaglio." Le modalità di finanziamento erano principalmente a breve termine con una quota significativa da imprese che operavano nel *venture capital* e con depositi in larga misura non assicurati. "Mentre la liquidità era molto bassa, grazie alla deregolamentazione del 2019, la capitalizzazione era, almeno formalmente, largamente superiore ai minimi regolamentari."

¹⁶⁰ Vd. AUTORITÀ FEDERALE DI VIGILANZA SUI MERCATI FINANZIARI FINMA, *Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, da "Rapporto della FINMA", 2023. "Fino alla sua acquisizione da parte di UBS il 12 giugno 2023, Credit Suisse è stata una delle due grandi banche svizzere attive a livello mondiale. Quale società holding sovraordinata, quotata in borsa sulle piazze di SIX Swiss Exchange e New York Stock Exchange, Credit Suisse Group SA controllava il 100% di Credit Suisse SA (casa madre o *parent bank*), la principale filiale. Credit Suisse SA deteneva a sua volta partecipazioni in filiali nazionali ed estere, tra cui l'unità svizzera Credit Suisse (Svizzera) SA, oltre a condurre direttamente varie attività operative. A seguito delle numerose acquisizioni e costituzioni di nuove aziende, a fine 2022 Credit Suisse Group comprendeva oltre 100 società. Da un punto di vista organizzativo, il gruppo era strutturato in quattro divisioni (*Wealth Management, Investment Bank, Swiss Bank e Asset Management*) e in quattro aree geografiche (Svizzera, Europa, Medio Oriente e Africa, Asia e Americhe)."

¹⁶¹ Vd. COMITATO DI RISOLUZIONE UNICO, *SRB determines Sberbank Europe AG in Austria, and its subsidiaries in Croatia and Slovenia as failing or likely to fail*, 2022. A seguito della valutazione della Banca centrale europea, nel 2022 il CRU ha deciso di avviare la procedura di risoluzione per la banca Sberbank Europe AG in Austria e per le sue filiali in Croazia e Slovenia. È stato infatti appurato che la situazione poteva essere ricondotta al contesto di *failing or likely to fail*, FOLTF. La decisione seguì un deterioramento considerevole della situazione di liquidità del gruppo bancario e il CRU, durante la risoluzione, per sopperire a ciò, applicò una sospensione dei diritti di pagamento, esecuzione e risoluzione alle tre banche.

segni di fragilità e hanno richiesto misure straordinarie a livello nazionale e internazionale.

In merito all'operato dei meccanismi di risoluzione internazionale e comunitaria, il Comitato di Basilea e il Financial Stability Board hanno espresso il proprio parere in merito agli obiettivi raggiunti, evidenziando tuttavia le debolezze e i settori in cui ancora è necessario accrescere l'impegno. Nella relazione presentata¹⁶² lo scorso anno, l'FSB ha osservato che il quadro di risoluzione comunitaria ha raggiunto ottimi risultati, garantendo una gestione efficace e risolutiva delle crisi efficace in tempi rapidi e in modo economicamente sostenibile. La gestione della crisi della banca Credit Suisse in Svizzera, il caso più recente, ha rappresentato un esempio virtuoso di cooperazione internazionale per la gestione di un istituto creditizio di grandi dimensioni e con un'attività transfrontaliera diffusa. Nonostante ciò, gli ambiti di miglioramento sono svariati.

Per quanto riguarda gli strumenti di risoluzione, sarebbe necessario disporre di un più ampio spazio di azione, di maggiore facoltatività per le strategie e gli strumenti di risoluzione. Ciò permetterebbe di combinare strategie diverse per creare soluzioni più appropriate in determinate situazioni e meno rigide. Sarebbe opportuna una maggiore agilità e una capacità di azione più ampia in merito ai mezzi per la risoluzione. Il percorso è già stato avviato dal CRU e la BCE ha affermato¹⁶³ che il modo migliore per rendere più operativi i piani di risanamento è ricorrere a *best practices*, quali guide strategiche di azione o prove di simulazione. Rendendo maggiormente funzionali i piani di risanamento si assicurerebbe che i piani e le opzioni di risanamento possano essere attuati in modo tempestivo ed efficace in una situazione di stress.

Inoltre, la liquidità bancaria si è rivelata necessaria nelle situazioni di crisi. Avendo come obiettivo la stabilità finanziaria, le autorità di risoluzione internazionali, anche nel caso della Silicon Valley Bank, hanno rapidamente adottato misure di erogazione di liquidità per sostenere il settore bancario e il credito. L'obiettivo per il futuro sarà assicurare che gli istituti creditizi se necessario, siano in grado di mobilitare tutte le garanzie disponibili. Allo stato attuale, il grande risultato ottenuto è un FRU funzionante e con ampia disponibilità economica, pari a 80 miliardi di euro.

¹⁶² Vd. FINANCIAL STABILITY BOARD, *2023 Resolution Report, "Applying lessons learnt"*, 2023.

¹⁶³ BANCA CENTRALE EUROPEA, *Recovery plans*, 2023.

Sotto il profilo della trasparenza, è necessario migliorare la cooperazione internazionale e la condivisione delle informazioni tra le autorità. Ciò con l'obiettivo di evitare che il fallimento di una banca possa causare instabilità sistemicamente anche in luoghi in cui la banca non opera direttamente. All'interno dell'Unione bancaria, è necessario il coordinamento tra le varie autorità che interagiscono con il meccanismo di risoluzione unico. Alla base di questi auspici vi è l'idea per cui una risoluzione bancaria ha davvero successo solo se preserva la stabilità finanziaria ovunque, poiché le reti di affari delle banche sono spesso diffuse in tutto il mondo.

3.2.2 Il futuro dell'MRU

Il regolamento dell'MRU afferma che la preparazione e la gestione delle crisi sono al centro del suo mandato.

Dalla sua istituzione, esso ha gestito alcune crisi grazie alla guida del CRU. Sulla base di queste esperienze, nonché di test e studi ulteriori, il CRU ha migliorato le proprie capacità di preparazione e gestione delle crisi. L'Unità apposita del CRU impiegherà le proprie risorse in larga misura per il coordinamento e il completamento dell'operatività degli strumenti di risoluzione, impegnandosi nello sviluppo e nell'aggiornamento dei manuali nazionali e garantendo che l'MRU disponga dei mezzi e delle capacità necessarie per rispondere alle crisi future.

L'MRU ha l'obiettivo di rendere maggiormente efficiente il ciclo di pianificazione della risoluzione e il funzionamento dei piani di risoluzione, in particolare nelle fasi di prevenzione. Lo scopo è disporre di piani di risoluzione semplificati, servendosi di un approccio basato sul rischio e includendo maggiori test di capacità operativa.

Un altro obiettivo è garantire che i piani di risoluzione siano più prontamente attuabili in caso di crisi. Per garantire credibilità e flessibilità alla pianificazione della risoluzione, l'MRU investirà le proprie risorse per ottenere un quadro di controllo solido della qualità dei piani di risoluzione, fondamentale per valutare le qualità e la coerenza del lavoro tra il settore creditizio e le istituzioni.

L'MRU intende adattare la metodologia di valutazione delle possibilità di risoluzione, in modo da garantire che i requisiti richiesti alle banche continuino a essere seguiti. Tale valutazione della possibilità di risoluzione sarà strettamente collegata alle modifiche ai piani di risoluzione e allo sviluppo di piani di test pluriennali.

Durante gli anni passati, il CRU ha prodotto una grande quantità di orientamenti, linee guida, valutazioni e altri dati e documenti che hanno sostenuto il raggiungimento dei propri obiettivi. Poiché l'MRU entra adesso in una fase più matura, il CRU ritiene fondamentale continuare a dimostrare il proprio ruolo di centro di competenze per le questioni della risoluzione all'interno dell'unione bancaria.

Tale obiettivo sarà perseguito favorendo la discussione sui temi della risoluzione, anche grazie al coinvolgimento del mondo accademico. Il CRU, insieme alle ANR, in questo modo si impegnerà per aumentare ulteriormente la credibilità del sistema e contribuire quindi alla stabilità finanziaria. L'MRU adotterà nuove strategie anche riguardo al rapporto di collaborazione con il settore privato, aumentando le interazioni, la trasparenza e la tempestività nelle proprie comunicazioni.

Inoltre, si darà importanza alle relazioni internazionali con autorità e istituzioni terze, continuando a svolgere il ruolo di garante della stabilità finanziaria all'interno dell'Unione economica e monetaria.

Uno degli obiettivi inerenti al *core business* è il miglioramento dell'attività ispettiva e di *reporting* svolta dal CRU grazie alla cooperazione dei soggetti interessati da tali misure, *in primis* le banche. Durante lo scorso anno il CRU ha chiesto alle banche di fornire relazioni di risoluzione con l'obiettivo di raccogliere informazioni per l'elaborazione e l'attuazione dei piani di risoluzione. Le richieste da parte del CRU per il 2024 si articolano nel seguente modo: viene richiesto supporto riguardo la qualità dei dati, con controlli di convalida eseguiti dagli organi bancari i quali sono tenuti a garantire le relazioni normative FINREP e COREP¹⁶⁴; viene richiesto alle banche di dotarsi di processi informatici per permettere una rendicontazione precisa e puntuale che generi risultati coerenti e affidabili.

¹⁶⁴ Vd. BANCAD'ITALIA, *Segnalazioni di vigilanza e di Risoluzione*, 2024. Gli acronimi FINREP (*Financial reporting*) e COREP (*Common reporting*) si fa riferimento a due diversi tipi di azioni di *reporting* svolte dalle banche. Gli istituti creditizi inviano dati statistici per finalità di vigilanza e controllo. L'obiettivo è aumentare il livello di trasparenza nell'attività di *reporting*. In questo senso, ai soggetti interpellati sono richieste informazioni specifiche, in particolare in termini di "rischio di credito, rischio di mercato, rischio operativo, fondi propri e coefficienti di adeguatezza patrimoniale". L'Autorità bancaria europea è il gestore di queste comunicazioni e ha l'obiettivo di "garantire una migliore trasparenza finanziaria e favorire il coordinamento tra banche europee e società di investimento". La direttiva 2013/36/UE (c.d. CRD IV, *Capital Requirements Directive IV*), entrata in vigore il 1 Gennaio 2014, è la fonte normativa che istituisce questi due tipi di *report*.

La priorità è garantire, dunque, che le banche siano preparate ad affrontare una crisi finanziaria. I criteri principali richiesti dal CRU¹⁶⁵ sono stati rispettati entro il termine previsto del 2023. Tuttavia, gli inviti del CRU per il 2024 richiedono un particolare sforzo per rafforzare l'ambito operativo dei piani di risoluzione, garantendone redditività e resilienza. Sarà anche compito delle banche implementare i piani di finanziamento della liquidità, in modo da rendere le proprie politiche di finanziamento e di investimento più trasparenti e in grado di rafforzare la fiducia del mercato.

Durante la presentazione del piano, si è affermato che un solido quadro di risoluzione deve essere sostenuto da una Unione bancaria pienamente attuata e in funzione, come è stato proposto per la prima volta nel 2012¹⁶⁶ facendo riferimento al suo “terzo pilastro”, l'EDIS, il quale difficilmente lascia intravedere cambiamenti nell'attuale assetto di operatività, adeso solo parziale e ulteriore.

Un altro passo fondamentale per il rafforzamento della stabilità finanziaria europea è il completamento del “Crisis Management and Deposit Insurance” (CMDI)¹⁶⁷. I progressi sono in corso e si prevede che il suo quadro finale sarà diffuso entro la fine del primo

¹⁶⁵ Vd. Nota n. 132. Si fa riferimento al documento “Expectations for banks”.

¹⁶⁶ Vd. EUROGRUPPO, *Euro area summit Statement 29 June 2012*, 2012. “Noi affermiamo che è imperativo rompere il circolo vizioso tra Banche e Stati sovrani.” Il 29 giugno del 2012, i vertici della zona euro per la prima volta affermarono che era necessario divincolare le banche dagli Stati sovrani e viceversa, facendo riferimento al rapporto vizioso tra debito pubblico e banche nazionali che, soprattutto durante la crisi dei debiti sovrani, era stata una delle maggiori cause della violenza e della diffusione rapida della crisi finanziaria all'interno dell'Unione Europea. Si parlava del già citato *doom loop* che all'epoca aveva richiesto di pensare un quadro nuovo della finanza europea, ossia l'Unione bancaria, i cui principi vennero esposti per la prima volta proprio in quella dichiarazione, “Noi affermiamo il nostro impegno per fare ciò che è necessario ad assicurare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro.” L'Eurogruppo ha riaffermato all'interno di una dichiarazione 16 giugno 2022 che l'Unione bancaria è ancora incompleta e ha convenuto che il processo di completamento dell'Unione bancaria dovrebbe concentrarsi sul rafforzamento del quadro di “Crisis management and Deposit insurance”.

¹⁶⁷ Vd. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on the review of the crisis management and deposit insurance framework contributing to completing the Banking Union*, 2023; Vd. COMMISSIONE EUROPEA, *Reform of bank crisis management and deposit insurance framework*, 2023. La Commissione europea ha adottato nell'aprile dello scorso anno una proposta di rafforzamento ulteriore dell'attuale quadro comunitario di gestione delle crisi bancarie e di assicurazione dei depositi (CMDI). “La proposta consentirà alle autorità di organizzare un'uscita ordinata del mercato per le banche fallimentari di qualsiasi dimensione e modello di business, compresi i più piccoli attori.” Gli obiettivi della proposta sono molteplici: preservare la stabilità finanziaria e proteggere il denaro dei contribuenti, facilitando l'accesso a schemi di garanzia dei depositi nei casi in cui i depositanti debbano sopportare perdite a causa di una crisi; proteggere l'economia reale dall'impatto del fallimento bancario; migliorare protezione per i depositanti, estendendo la protezione dei depositanti a enti pubblici e depositi presso determinati tipi di fondi quali fondi di investimento o istituti di pagamento o di moneta elettronica.

semestre del 2024. Questo sviluppo dovrebbe consentire alle autorità di facilitare un'uscita ordinata del mercato per le banche fallimentari di qualsiasi dimensione e modello di business, compresi gli attori più piccoli.

Gli obiettivi specifici fin qui descritti fanno riferimento ad alcune missioni di più ampio orizzonte che il CRU intende raggiungere. Uno di essi è la “transizione del CRU dalla fase di costituzione a quella di agenzia consolidata” che sia in grado di sfruttare al meglio le funzioni orizzontali, e quindi la collaborazione e il coordinamento interno ed esterno con altri soggetti quali le ANR; un'altra missione è il miglioramento dei processi di partecipazione delle ANR ai lavori dell'SRM: un solido sistema di comunicazione e cooperazione trasparente è al centro dell'operato dell'MRU.

La missione più urgente, tuttavia, rimane la necessità di sfruttare il potenziale delle risorse del CRU e allo stesso tempo di sviluppare solidità e resilienza nei confronti di un mondo circostante in rapida evoluzione: dal profondo impatto delle nuove tecnologie che mutano le aspettative e le possibilità del mondo delle banche e della finanza, alla situazione geopolitica in rapido sviluppo che crea instabilità e sfiducia, al continuo emergere di nuove forme di rischi che minacciano la solidità dell'Unione bancaria europea e del sistema comunitario.

Conclusioni

Il Meccanismo di risoluzione unico, dunque, è stato ampiamente analizzato nel corso di questa trattazione: ne è stata osservata la creazione, le norme che lo regolano, i soggetti che ne fanno parte; si è studiato il primo caso in cui è stata avviata una procedura di risoluzione, osservandone le cause, le modalità e gli sviluppi successivi; infine, si è analizzata la strada che l'MRU ha intrapreso, i limiti che su di essa ha incontrato, i traguardi raggiunti e i successi.

In un contesto economico globale sempre più interconnesso e complesso, l'Europa ha compreso quanto sia essenziale rafforzare le proprie strutture economiche e finanziarie per garantire un futuro di prosperità condivisa e sicurezza per tutti i suoi cittadini.

L'MRU, infatti, ha dimostrato di essere un baluardo essenziale contro le crisi bancarie, intervenendo con decisione e coerenza. L'Unione bancaria, con i suoi tre pilastri – il Meccanismo di vigilanza unico (MVU), il Meccanismo di risoluzione unico (MRU) e il Sistema europeo di garanzia dei depositi (SEGD) – ha posto le fondamenta di un quadro di supervisione e gestione delle crisi bancarie più rigoroso e integrato di cui oggi l'Europa può godere. Questo sistema non solo ha rafforzato la fiducia nel sistema bancario europeo, ma ha anche contribuito a promuovere un mercato finanziario più equo e trasparente, in grado di sostenere la crescita economica e l'occupazione. L'importanza di queste istituzioni è resa evidente dai successi conseguiti finora.

La visione di un'Europa più forte e unita si riflette nelle parole di Jean-Claude Juncker, ex presidente della Commissione Europea¹⁶⁸: "L'Unione bancaria europea è la garanzia che le banche operino secondo le stesse regole in tutti gli Stati membri. È la nostra assicurazione contro le crisi future." Questa dichiarazione riassume l'essenza dell'Unione bancaria come strumento di integrazione e stabilità, un progetto ambizioso che guarda al futuro con determinazione.

L'Unione bancaria, tuttavia, non consiste solamente in una serie di regolamenti e direttive, di meccanismi tecnici. È anche un simbolo del profondo impegno dell'Europa verso la solidarietà e la cooperazione. In un'epoca in cui le sfide globali richiedono risposte

¹⁶⁸ Vd. JUNCKER J. C., *Discorso sullo stato dell'Unione al Parlamento Europeo*, 2015.

collettive, l'Unione bancaria rappresenta un esempio virtuoso di come i paesi possano lavorare insieme per creare soluzioni durature e significative.

Le crisi finanziarie del passato hanno insegnato all'Europa delle lezioni preziose. È emersa chiaramente da queste la necessità di un sistema bancario più sicuro e resiliente. La stessa necessità ha spinto i leader europei a intraprendere riforme coraggiose e lungimiranti.

Guardando al futuro, appare fondamentale per l'Europa continuare a rafforzare questo sistema, adattandolo alle nuove sfide e ai mutamenti nel panorama finanziario globale. Le nuove dinamiche geopolitiche, la digitalizzazione, la sostenibilità ambientale richiedono un approccio flessibile e innovativo, che sappia coniugare i valori tradizionali della stabilità con le opportunità offerte dal progresso tecnologico.

Il percorso dell'Europa fino ad ora è stato lungo e non privo di ostacoli, ma la visione di un'Unione Europea più solida e integrata è oggi più viva che mai.

Nella conclusione di questo percorso tra le complesse dinamiche delle crisi bancarie e le procedure di risoluzione degli istituti creditizi europei, si deve ribadire il fondamentale ruolo svolto dall'MRU.

La risoluzione del Banco Popular nel 2017 è stata un esempio di successo che ha messo alla prova l'efficacia dell'MRU. La crisi finanziaria ha dimostrato la capacità dell'MRU di intervenire in modo tempestivo ed efficace. La rapidità e l'efficienza con cui il Comitato di risoluzione unico ha gestito la crisi hanno evitato una *debacle* finanziaria di misura considerevole, proteggendo non solo i risparmiatori e i creditori, ma anche l'intera economia spagnola ed europea.

L'acquisizione del Banco Popular da parte del Banco Santander ha segnato un passaggio cruciale nel processo di risoluzione. Questa operazione non solo ha stabilizzato la banca in crisi, ma ha anche permesso di mantenere la continuità delle sue funzioni essenziali, preservando la fiducia nel sistema bancario. La decisione del CRU di applicare la vendita dell'attività come strumento di risoluzione è stata commisurata alle esigenze riscontrate durante la crisi. Le sentenze del Tribunale europeo, infine, che hanno sostenuto l'operato del CRU e della Commissione Europea, hanno consolidato la legittimità e l'efficacia delle procedure di risoluzione adottate.

Guardando al futuro, le prospettive per il Meccanismo di Risoluzione Unico appaiono più che promettenti. Il piano "SRM Vision 2028" rappresenta una strategia ottima per affrontare le nuove sfide e opportunità che si presenteranno.

L'MRU si è dimostrato uno strumento fondamentale per il rafforzamento della fiducia nel sistema bancario europeo, contribuendo in modo decisivo alla stabilità finanziaria dell'Unione Europea. La cooperazione tra le ANR e le istituzioni europee ha dimostrato che l'unione e la collaborazione possono superare le frammentazioni e le difficoltà che caratterizzavano il sistema finanziario europeo prima della crisi del 2007-2008.

Nonostante i successi, l'MRU non è stato esente da critiche. Come osservato precedentemente nella trattazione, tra le principali debolezze iniziali era presente incertezza riguardo alle disponibilità di fondi necessari per le risoluzioni. Inoltre, la cooperazione tra le ANR e il CRU presentava sfide significative, soprattutto per quanto riguarda la tempestività delle decisioni e l'armonizzazione delle prassi. Tuttavia, tali debolezze sono state affrontate mediante riforme e miglioramenti. Il Fondo di risoluzione unico è stato progressivamente potenziato. Sono stati stabiliti protocolli più chiari e vincolanti per la cooperazione tra le ANR e il CRU, migliorando significativamente la capacità di risposta alle crisi.

Il Meccanismo di risoluzione unico non è solo una risposta alle crisi finanziarie passate, ma un pilastro su cui costruire il futuro della stabilità finanziaria europea. La sua capacità di evolversi e adattarsi alle nuove sfide, mantenendo al centro la protezione dei contribuenti e la stabilità del sistema finanziario, rappresenta un esempio di come le istituzioni europee possano lavorare insieme per il bene comune.

La stabilità finanziaria è per sua essenza un bene comune, necessario per la prosperità della società. I mercati e il libero scambio, tuttavia, non sono in grado autonomamente di assicurare la stabilità finanziaria. Un'unione bancaria che disponga pienamente degli strumenti di gestione delle crisi è fondamentale per garantire la resilienza delle banche e, quindi, la stabilità finanziaria dell'intero sistema. È necessaria per fornire condizioni di parità nel mercato unico europeo, in cui le banche possono crescere, consolidarsi e servire i cittadini in modo efficiente mentre competono a livello internazionale.

Il miglioramento del Meccanismo di risoluzione unico, in questo senso, comporta il miglioramento dell'Unione bancaria europea, consolidando la stabilità finanziaria dei paesi membri.

Nel corso degli anni l'MRU ha raggiunto obiettivi significativi. Ciò è stato fatto, come si è osservato più volte durante questa trattazione, grazie alla promozione dei valori fondamentali che guidano l'Unione Europea: la solidarietà, la cooperazione, l'integrazione.

Inoltre, dalla sua fondazione il Meccanismo di risoluzione unico non ha soltanto avuto una funzione di correzione delle crisi (risoluzione): ancora prima esso ha svolto e svolge efficacemente un ruolo di prevenzione delle crisi stesse. I progressi nella vigilanza bancaria e nella creazione di norme efficaci per la risoluzione delle banche sono una forte garanzia. Essi aiutano a prevenire le crisi future. Ciò accade perché le banche, coloro che investono nelle banche, coloro che nelle banche depositano i propri risparmi, tutti questi soggetti sono consapevoli che questi meccanismi sono solidi e affidabili. Con il passare del tempo, ciò ha aumentato la fiducia e, citando le parole dell'economista statunitense Kenneth Arrow, Premio Nobel nel 1972, "la fiducia è un lubrificante importante di un sistema sociale. È estremamente efficiente: poter contare sulla parola dell'altro permette di risparmiare un sacco di problemi."

I progressi raggiunti nell'azione di vigilanza, nella normativa bancaria, nella creazione del Meccanismo di risoluzione unico, sono un fattore fondamentale che contribuirà a prevenire le crisi future. Non solo le crisi future saranno gestite in modo migliore, ma la probabilità che esse si verifichino è più bassa adesso di quanto non fosse in passato.

Il Meccanismo di risoluzione unico con il suo operato ha dato e continuerà a dare un contributo importante in questo senso. Insieme con i progressi nel campo della regolamentazione e della supervisione bancaria, l'MRU ha creato le condizioni per la riduzione della probabilità di crisi future nelle economie dei Paesi dell'Unione Europea. La creazione dell'Unione bancaria che abbracciasse tutte le banche europee non avvenne solamente per istituire un quadro tecnico regolamentare. L'Unione bancaria attuò un impegno preso da parte dei legislatori e delle autorità verso un'Europa più forte e unita. Citando Jean Monnet, uno dei padri fondatori dell'Unione Europea: "L'Europa sarà forgiata nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per quelle crisi."

Il Meccanismo di risoluzione unico è rappresenta virtuosamente una di queste soluzioni. È un segno dell'impegno messo nell'affrontare congiuntamente le sfide, con l'obiettivo di costruire un futuro più sicuro e prospero per l'Unione Europea e per tutti i suoi cittadini.

Bibliografia

- ALEXANDER K., *European Banking Union: a legal and institutional analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, in “European Law Review”, 2015
- ALOGOSKOUFIS S., LANGFIELD S., *Regulating the doom loop*, in “Working paper series n. 2313, Banca centrale europea”, 2019
- ÁLVAREZ L. MARIA., RAZAUSKAS A., *Lo Spazio economico europeo (SEE), la Svizzera e il Nord, per Parlamento Europeo*, 2023
- ALONSO A. LUCÍA, *Quaderni di ricerca giuridica, della Consulenza Legale*, in “Banca d’Italia”, 2023
- ANTONIAZZI S., *Administrative Review and EBA, ECB and Single Resolution Board Decisions: Critical Issues*, in “Federalismi, Rivista di Diritto Pubblico, Comparato, Europeo”, 24/2022
- *Il controllo amministrativo e giurisdizionale sulle decisioni delle autorità europee di regolazione e di vigilanza bancaria*, in “Banca Impresa Società”, 2021
- ARRIGONI M., *Verso la fine del bail-in? Una critica al regime europeo di gestione delle crisi bancarie*, in “Banca Impresa Società”, 2021
- AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA, *EBA acknowledges notification of the resolution action taken by the SRB and by FROB in respect of Banco Popular Español*, 2017
- *Regulatory Technical Standards on Strong Customer Authentication and Secure Communication under PSD2*, 2022
 - *The Single Rulebook, A Single Rulebook for a more resilient*, 2024
 - *Transparent, and efficient banking sector -, EBA’s role in the building of the Single Rulebook*, 2024
- AUTORITÀ FEDERALE DI VIGILANZA SUI MERCATI FINANZIARI, *Autorità europee di vigilanza*, 2024
- *Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, da “Rapporto della FINMA”, 2023
- AUTORIDAD DE RESOLUCIÓN EJECUTIVA, *Resolución de la Comisión Rectora del FROB sobre el Banco Popular*, 2017

- *El FROB ejecuta la resolución del Banco Popular acordada por la Junta Única de Resolución y vende la entidad al Banco Santander, 2017*

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Financial Stability Review, 2019*

- *Guide to on-site inspections and internal model investigations, 2018*
- *Meccanismo di vigilanza unico, 2024*
- *Politica monetaria, 2024*
- *Recovery plans, 2023*
- *Risoluzione e gestione delle crisi, 2024*
- *What does it mean when a bank is failing or likely to fail? , 2024*

BANCA D'ITALIA, *Cyber sicurezza: una continua sfida per l'economia e per la società*, Intervento della Vicedirettrice Generale della Banca d'Italia Alessandra Perrazzelli, 2023

- *Dimensione e disintermediazione finanziaria in un quadro di crescente innovazione digitale*, Intervento della Vicedirettrice Generale della Banca d'Italia Alessandra Perrazzelli durante il convegno promosso dall'Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito, 2021
- *Glossario delle tipologie di strumenti finanziari analizzati dalla Banca d'Italia nell'ambito del potere di intervento, 2024*
- *Lo shadow banking e la regolamentazione italiana*, Intervento del Capo del dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria, Carmelo Barbagallo, durante il "New International Finance Association World Finance Forum, 2015
- *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia – Anno 2022, 2023*
- *Segnalazioni di vigilanza e di Risoluzione, 2024*

BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, (a cura di) ZHU H, *BIS Working Papers N. 107, Bank runs, welfare, and policy implications*, da "Monetary and Economic Department", 2001

BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Basilea 3 – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari, 2011*

- *La definizione di capitale contenuta in Basilea 3: domande frequenti, 2011*
- *Statuto, Finalità e ruolo, 2013*

BANCO SANTANDER, *Banco Popular agrees to sell TotalBank to BCI, 1 dicembre 2017*

- BARBAGALLO C., *L'Unione Bancaria Europea, intervento in "Verso l'Europa Unita. Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide"*, 2014
- BARUCCI P., *La sfida per un sistema bancario europeo: gli interventi sulla rivista Bancaria*, Roma, Laterza, 2022
- BONTEMPI P., *Diritto bancario e finanziario: coordinato con il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023
- BOCCUZZI G., *L'Unione bancaria europea: nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, Bancaria, 2015
- BRESCIA MORRA C., *Il diritto delle banche; le regole dell'attività*, Il Mulino, 2020
- BROZZETTIA., *Il diritto europeo della banca e della finanza tra passato e futuribile*, 2024 (*European banking and finance law between past and future*), in "Rivista Trimestrale di Diritto ed Economia", Fondazione "Gerardo Capriglione", Roma 1/2023
- BUCH C. *Estratto dalla sessione "In-conversation" durante la conferenza "The road ahead: risk, readiness, and resilience"*, 2024
- CAMERA DEI DEPUTATI, *La risoluzione degli istituti bancari e la gestione della crisi*, 2024
- CAPOLINO O., *Banking Recovery and Resolution: riparto di funzioni, compiti e responsabilità*, Rapporto presentato al convegno conclusivo del PRIN 2010-11 su "Regole e mercato", 2016
- *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale*, in "Banca d'Italia" 2023
- CAPRIGLIONE F., *L'Unione bancaria europea: una sfida per un'europa più unita*, Torino, Utet Giuridica, 2013
- *La nuova gestione delle crisi bancarie tra complessità normativa e logiche di mercato*, in "Rivista Trimestrale di Diritto ed Economia", Fondazione "Gerardo Capriglione", 2/2017
- CAPRIGLIONE F., TROISI A., *L'ordinamento finanziario dell'EU dopo la crisi: la difficile conquista di una dimensione europea*, Torino, Utet, 2014
- CARRIERO G., *Crisi bancarie, tutela del risparmio, rischio sistemico*, in "Analisi Giuridica dell'Economia", 2016
- CASSELLA M., D'ONOFRIO A., *L'applicazione della disciplina della risoluzione delle banche in crisi nell'Unione Europea*, "Associazione fra le società italiane per azioni" (Assonime), 2017.

- CENTRAL BANK OF IRELAND, *Passporting In and Out for Insurance Brokers / Intermediaries*, 2024
- CENTRO DI RICERCHE E DOCUMENTAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA, *Documentazione Economia e Finanziaria a cura del CERDEF*, 2024
- CESPI, DELOITTE, *L'inclusione finanziaria degli stranieri dalla prospettiva degli operatori: famiglie consumatrici*, 2021
- CFA SOCIETY ITALY, *BRRD revisione e applicazioni*, 2018
- CHITI MARIO P., SANTORO V., *L'unione bancaria europea*, Pisa, Pacini Editore, 2016
- CIRAOLO F., *Il finanziamento "esterno" delle risoluzioni bancarie*, Milano, Cedam, 2018
- CLAESSENS S., RATNOVSKI L., *What Is Shadow Banking?*, 2014
- CLARICH M., *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'Unione bancaria europea*, 2019
- COLETTI E., DABBENE F., LOCATELLI R., SCHENA C., *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in "Banca Impresa Società", 1/2018
- COMITATO DI RISOLUZIONE UNICO, *Annual Report 2022*, 2023
- *Decisione finale SRB/EES/2020/52*, 2021
 - *Expectations for Banks*, 2020
 - *Glossary, Ready for crisis (R4C)*, 2024
 - *La nostra organizzazione*, 2024
 - *Meccanismo di risoluzione unico*, 2024
 - *Multi-annual programme 2021-2023*, 2021
 - *Piano di risoluzione del gruppo Banco Popular; versione 2016, aggiornata il 31/10/2018*, 2018
 - *SRB determines Sberbank Europe AG in Austria, and its subsidiaries in Croatia and Slovenia as failing or likely to fail*, 2022
 - *SRB Valuation Data Set Explanatory note*, 2020
 - *SRB Work Programme 2024*, 2023
 - *SRM Vision 2028*, 2024
 - *The Single Resolution Board adopts resolution decision for Banco Popular*, 2017
- COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO, *Missione e istituzione*

- COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on the review of the crisis management and deposit insurance framework contributing to completing the Banking Union*, 2023
- *Reform of bank crisis management and deposit insurance framework*, 2023
 - *Regolamento delegato (UE) 2015/63 della Commissione del 21 ottobre 2014*, 2014
 - *Regolamento delegato (UE) 2016/451 della Commissione, del 16 dicembre 2015*, 2015
- COMMISSIONE VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE, *Investitore istituzionale*, 2024
- CONSIGLIO EUROPEO, *30° anniversario del mercato unico*, 2024
- *Composizione del Comitato di Risoluzione Unico*, 2024
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Meccanismo di risoluzione unico*, 2024
- *Pilastro II: il meccanismo di risoluzione unico*, 2024
- CONSOB, *Cosa succede in caso di dissesto di una banca*, 2024
- *La crisi finanziaria del 2007-2009*, 2024
 - *Profilatura e valutazione di adeguatezza*, 2024
- CORPORATE FINANCE INSTITUTES, *Perpetual bonds*, 2024
- CORTE DEI CONTI EUROPEA, *La pianificazione della risoluzione nel Meccanismo di Risoluzione Unico*, 2024
- *Single Resolution Board: Work on a challenging Banking Union task started, but still a long way to go*, Special Report no. 23, 2017
- CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, *Comunicato stampa n. 175/23, Risoluzione del Banco Popular: gli azionisti e i creditori interessati non avevano diritto a un indennizzo da parte del Fondo di Risoluzione Unico*, Lussemburgo, 2023
- D'AMBROSIO R., DE ALDISIO ALESSANDRA, GARDELLA ANNA, *Quaderni di ricerca Giuridica, Scritto sull'unione Bancaria*, in "Banca d'Italia" 2016
- DE ALDISIO A., *Le nuove regole europee sulla risoluzione. L'intervento pubblico tra Scilla e Cariddi*, in "Analisi Giuridica dell'Economia", 2016
- DE POLIS S., *Unione Bancaria e gestione delle crisi: un modello di Banca in trasformazione, Italia e UE a confronto*, Monza, 2014
- DEL GATTO S., *Il Single Resolution Mechanism. Quadro d'insieme*, in *L'Unione bancaria Europea*, a cura di Chiti M. P. e Santoro V., 2016

- DELOITTE, *Project Hippocrates, Sales of business scenario – Appendix*, 2017
- DI BRINA L., “*Risoluzione*” delle banche e “*bail-in*”, alla luce dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e della Costituzione nazionale, in “*Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia*”, Fondazione “Gerardo Capriglione”, 2015
- DI CLEMENTE A., *Rischio sistemico e intermediari bancari*, 2016
- ESPOSITO L., MASTROMATTEO G., *La vigilanza bancaria, Storia, teorie, prospettive*, Roma, Carocci Editore, Studi Superior, 2021
- EUROGRUPPO, *Euro area summit Statement 29 June 2012*, 2012
- FINANCIAL STABILITY BOARD, *Financial Stability Implications from FinTech*, 2017
- *2023 Resolution Report, “Applying lessons learnt”*, 2023
- FORTUNATO S., *Gli aiuti di Stato alle banche in crisi*, in “*Crisi Bancarie e Diritto Comunitario*”, Pacini Editore, n. 4, 2013
- GASPARRI G., *I nuovi assetti istituzionali della vigilanza europea sul mercato finanziario e sul sistema bancario. Quadro di sintesi e problemi aperti, Quaderni giuridici*, Consob, 2017
- GRECO F., CRICENTI G., *Diritto Bancario*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023
- GROBECKER C., *The Resolution of Banco Popular: too big to fail but unlikely to raise competition concerns*, Wolters Kluwer, 2017
- GUARRACINO F., *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 di Diritto ed Economia*”, Fondazione “Gerardo Capriglione”, Roma, 3/2012
- JUNCKER J. C., *Discorso sullo stato dell’Unione al Parlamento Europeo*, 2015
- INZITARI B., *BRRD, BAIL IN, risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. n. 180/2015)*, in “*Diritto dell’Economia e dell’Impresa*, Giappichelli, 3/2016
- LABOUREIX D., *Discorso di benvenuto durante la conferenza “The road ahead: risk, readiness, and resilience”*, 2024

- LEMMA V., *Amministratori di banca tra rischio d'impresa e responsabilità individuale*, in "Rivista Trimestrale di Diritto ed Economia", Fondazione "Gerardo Capriglione", 2023
- *Commissione europea e Banca d'Italia nel Meccanismo Unico di Risoluzione (tra concorrenza e tutela del risparmio)*, in "Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia", 2/2021
- LENER R., *Bail-in bancario*, in "Diritto Bancario, Dottrina e Giurisprudenza commentata", 2/2016.
- LIBERATI M., *La crisi del settore bancario tra aiuti di Stato e meccanismi di risanamento e risoluzione*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario", fasc. 6, 2014.
- LO CONTE R., *Valutazione del dissesto o rischio di dissesto bancario e impugnabilità delle decisioni del "Single Resolution Board"*, in "Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia", 3/2022
- LOPS V., *C'erano una volta i PIGS...*, in "Il Sole 24 Ore, Finanza", 30 agosto 2019
- LUGARESÌ S., *La risoluzione delle crisi bancarie: bail-in e Resolution Planning*, in "FChub", 2016.
- MANCINI M., *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in "Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale di Banca Italia", n.73, Banca d'Italia, Roma, 2013.
- MANKIWN. G., TAYLOR M. P., DAVERI F., *Principi di economia, Macroeconomia della crisi*, Zanichelli, 2013
- MENDES J., *Constitutive Powers of Executive Bodies: a functional analysis of the Single Resolution Board*, in "Modern Law Review", 2021
- MONTANARO E., *Brevi riflessioni sul fallimento della Silicon Valley Bank*, da "IANUS Diritto e finanza, Rivista di studi giuridici" n. 26, 2022
- PAGLIERINI M., SCIASCIA G., *Prevenzione e gestione armonizzata delle crisi bancarie nell'Unione Europea, uno sguardo di insieme. Le Società*, 8-9/2015.
- PALLOTTA OMAR M., *La tutela del risparmio quale controlimite all'applicazione delle norme europee in materia di risoluzione delle crisi bancarie*, in "Italian Papers On Federalism", 2/2021

- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Direttiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014*, 2014
- *Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014*, 2014
 - *Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014, Parte I, Disposizioni generali, Articolo 1, oggetto*, 2014
 - *Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010*, 2010
 - *REPORT on Banking Union - Annual Report 2016*, 2016
- PARLAMENTO EUROPEO, DIRETTORATO GENERALE PER LE POLITICHE INTERNE, *The Resolution of Banco Popular*, 2017
- PELLEGRINI M., *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, Wolters Kluwer, 2023
- *Piani di risanamento e misure di early intervention*, in “Federalismi, Rivista di Diritto Pubblico, Comparato, Europeo”, 2018
- PERINA., *"Single Resolution Mechanism": ambito di applicazione, base giuridica e poteri sanzionatori*, in “Analisi Giuridica dell'economia”, 2/2016
- RAGANELLI B., *Crisi bancarie e giustizia europea*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, fasc. 2, 2016
- REDAZIONE ONLINE, *Chi paga il conto del salvataggio del Banco Popular*, in “Il Sole 24 Ore, Finanza”, 7 giugno 2017
- Ricorso: *Ricorso proposto il 4 gennaio 2019 – Algebris (UK) e Anchorage Capital Group / CRU (Causa T-2/19)*, 2019
- Ricorso: *Ricorso proposto il 4 gennaio 2017 – Del Valle Ruiz e a. / Commissione e CRU (Causa T-510/17)*, 2017
- ROSSANO D., *La nuova regolazione delle crisi bancarie*, Torino, Utet Giuridica, 2017
- RUCCIA N., *Caratteri, limiti e prospettive dell'unione bancaria*, Bari, Cacucci, 2018
- RULLI E., *Contributo allo studio della disciplina della risoluzione bancaria. L'armonizzazione europea del diritto delle crisi bancarie*, Giappichelli, 2017
- *Fondi di risoluzione «obbligatori»: se non il contribuente, chi paga il costo della crisi bancaria?*, in “Analisi Giuridica dell'Economia”, fasc. 2, 2016
- SABBATELLI I., *Tutela del risparmio e garanzia dei depositi*, Padova, 2012

- SANDRELLI G., *Risoluzione bancaria e domande risarcitorie degli azionisti "azzerati": il caso "Banco Popular - Santander" davanti alla Corte di Giustizia*, in "Rivista delle società", 5-6/2020
- SCHELO S., *Bank recovery and resolution*, Wolter Kluwers, 2015.
- SCIPIONE L., *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di stato. Dalla prospettiva europea all'attuazione nell'ordinamento italiano. Elementi di confronto e spunti di riflessione*, in "Innovazione e Diritto, Rivista di Diritto Tributario e dell'economia", Università degli Studi di Napoli Federico II, 2-3 2017
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *I sistemi di garanzia dei depositi nel quadro dell'unione Bancaria*, 2024
- SIMONCINI M., *Il meccanismo di risoluzione unico: il caso del Banco Popular*, in "Giornale di diritto amministrativo", 1/2023
- STANGHELLINI L., *La gestione delle crisi bancarie*, in "Ricerche giuridiche", 2015
- TOMASI T., *I poteri di vigilanza della banca d'italia alla luce delle nuove norme sulla crisi bancaria*, in "Rivista Bimestrale, Le nuove leggi civili commentate", Cedam, Wolters Kluwer, 4/2016
- TRECCANI, *Area-Euro*, in "Neologismi 2008" , 2024
- UNIONE EUROPEA, *Single Resolution Mechanism Vision 2028*, 2024
- VATTERMOLI D., *Introduzione ai 'Principles on Bail-in Execution'*, in "Diritto della Banca e del Mercato Finanziario", 2018
- ZULEEG F., *The end of the level playing field?*, per "European Policy Centre", 2020