

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE**  
**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA AZIENDALE**



**Dottorato di Ricerca in**  
 **Mercati, Impresa e Consumatori**  
**Curriculum in Diritto dell'Economia e dei Consumatori**  
**XXXII Ciclo**

**Tesi di dottorato**  
**Prevenzione e gestione delle crisi bancarie**

Dottorando

Vincenzo Floccari

Tutor

Prof. Giustino di Cecco

Prof. Paolo Valensise

**ANNO ACCADEMICO 2018/2019**

Sommario	
<b>CAPITOLO I</b> .....	4
<b>PREVENZIONE E GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE: GENESI DELLA NORMATIVA EUROPEA</b> .....	4
1. - La crisi finanziaria e le inadeguatezze della disciplina di settore. ....	4
2. - I primi interventi: l’istituzione del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF). .	12
3. - La realizzazione del progetto relativo all’Unione bancaria.....	25
3.1 - Il primo pilastro dell’Unione bancaria: il Single Supervisory Mechanism, (SSM) o Meccanismo Unico di vigilanza (MVU).....	29
3.2 - Il secondo pilastro dell’Unione bancaria: la (complessa) disciplina sulla Bank Resolution.....	37
3.2.1 - In particolare, la BRRD. ....	38
3.2.2 - Il Single Resolution Mechanism (SRM) ed il Fondo di risoluzione unico. ....	47
3.3 - Il terzo pilastro dell’Unione Bancaria: i sistemi di garanzia dei depositi. Cenni. ....	58
<b>CAPITOLO II</b> .....	61
<b>L’ATTUAZIONE DELLA BRRD NELL’ORDINAMENTO ITALIANO</b> .....	61
1. - Il recepimento in Italia della BRRD: un inquadramento generale.....	61
2.- Il nuovo approccio italiano alla gestione delle crisi bancarie.....	66
3. - Il primo stadio delle misure di superamento e di composizione delle crisi bancarie: i piani di risanamento individuali e di gruppo. ....	71
3.1 - In particolare, i contenuti del piano di risanamento.....	78
3.2 - Il sostegno finanziario di gruppo. ....	82
4.- Le misure di intervento precoce.....	89
5. - Le più incisive misure di composizione della crisi bancaria previste dal d.lgs. n. 180 del 2015.....	94
6. - Il complesso procedimento di pianificazione della risoluzione. I piani di risoluzione. ....	96
7.- La valutazione e la rimozione degli impedimenti alla risolvibilità. ....	99
<b>CAPITOLO III</b> .....	105
<b>LA RISOLUZIONE E LE ALTRE PROCEDURE DI GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE</b> .....	105
1. - Premessa. Gli intermediari «in dissesto o a rischio di dissesto».....	105
2. - I presupposti della procedura di risoluzione e la scelta relativa al <i>write down</i> : la «valutazione».....	109
3.- In particolare, la procedura di riduzione o conversione di azioni, di altre partecipazioni e di strumenti di capitale (c.d. write down). ....	113
4.- La risoluzione: obiettivi e principi.....	116
4.1. - La procedura di inizio e chiusura della risoluzione. ....	118
5. - Gli strumenti di risoluzione.....	123

5.1 - La cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo.....	128
5.2 - La cessione di beni e rapporti giuridici ad un ente-ponte. ....	130
5.3. - La cessione di beni e rapporti giuridici a una società veicolo per la gestione delle attività. ....	134
5.4. - Il Bail-in. ....	138
<b>CAPITOLO IV</b> .....	158
<b>LE MISURE A TUTELA DEI RISPARMIATORI</b> .....	158
1. - L’attuazione della disciplina sulla risoluzione delle crisi bancarie tra stabilità degli istituti di credito e tutela dei risparmiatori. ....	158
2.- La risoluzione delle “quattro banche”: Banca Marche, BPEL, Cariferrara e Carichieti. .	161
3. - Le tutele predisposte a favore dei (piccoli) investitori. ....	168
3.1. - In particolare, la disciplina del recente Fondo indennizzo risparmiatori (FIR). ....	176
4. - La salvaguardia della stabilità patrimoniale sistemica del sistema bancario e la tutela dei (piccoli) investitori e risparmiatori. ....	183
4.1 - Le misure a sostegno della stabilità del sistema bancario. ....	185
4.2 - In particolare, l’intervento del sistema di garanzia dei depositanti, ed il principio del <i>no creditor worse off than in liquidation</i> di azionisti e creditori. ....	192
4.3. - Le misure espressamente previste a vantaggio degli investitori e dei risparmiatori. .	195
<b>Bibliografia</b> .....	209

## CAPITOLO I

### **PREVENZIONE E GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE: GENESI DELLA NORMATIVA EUROPEA**

SOMMARIO: 1. - La crisi finanziaria e le inadeguatezze della disciplina di settore. 2. - I primi interventi: l'istituzione del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF). 3. - La realizzazione del progetto relativo all'Unione bancaria. 3.1. - Il primo pilastro dell'Unione bancaria: il *Single Supervisory Mechanism*, (SSM) o Meccanismo Unico di vigilanza (MVU). 3.2. - Il secondo pilastro dell'Unione bancaria: la (complessa) disciplina sulla *Bank Resolution*. 3.2.1. - In particolare, la BRRD. 3.2.2. - Il *Single Resolution Mechanism* (SRM) ed il Fondo di risoluzione unico. 3.3. - Il terzo pilastro dell'Unione Bancaria: i sistemi di garanzia dei depositi. Cenni.

#### **1. - La crisi finanziaria e le inadeguatezze della disciplina di settore.**

L'evoluzione della disciplina dei mercati finanziari evidenzia chiaramente, ad uno sguardo diacronico d'insieme, come le più rilevanti riforme del settore siano state per lo più varate in via d'urgenza, in quanto necessitate dallo scoppio di gravi crisi economiche. A tale tendenza non fa eccezione l'attuale (e complesso) quadro normativo europeo relativo all'Unione bancaria ed ai meccanismi di risoluzione delle crisi bancarie, predisposto a seguito di una situazione di strutturale instabilità monetaria, economica e finanziaria verificatasi a livello planetario.

Ed infatti, a distanza di circa cinquant'anni dalla nascita del progetto relativo alla creazione di una Europa unita, la crisi sistemica che ha colpito l'economia globale a partire dal 2007 ha rappresentato non solo un

preoccupante ostacolo allo sviluppo dei risultati progressivamente raggiunti in seno all'Unione economica e monetaria europea<sup>1</sup>, ma anche, a livello più generale, un serio rischio sul percorso relativo *tout court* all'integrazione comunitaria.

Se la crisi di cui si è appena detto (ed i cui effetti permangono tutt'ora evidenti tra le pieghe delle oscillazioni a fasi alterne dei mercati), è un fenomeno ormai noto a tutti, meno chiare sono le cause che ad essa hanno condotto<sup>2</sup>. Al riguardo, tuttavia, non sembrano esservi dubbi sul

---

<sup>1</sup>Benché il progetto di integrazione economica europea risalisse già al 1969, ed in particolare al vertice dell'Aia del 1969 tra i Capi di Stato dei Paesi membri dell'epoca, sul presupposto che una compiuta liberalizzazione dei capitali fosse imprescindibile ai fini del pieno sfruttamento delle potenzialità del mercato interno, l'Unione Economica e Monetaria (UEM) è stata istituita in seno al Trattato sull'Unione a seguito del c.d. «Rapporto *Delors*» e della conferenza intergovernativa convocata nel dicembre del 1989 dal Consiglio europeo di Strasburgo. L'Unione economica e monetaria ha come principale obiettivo quello di promuovere e sostenere una crescita economica sostenibile dell'Europa ed elevati standard di occupazione per il tramite di adeguate politiche monetarie e, *lato sensu*, economiche. Ai sensi dell'attuale Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, gli obiettivi demandati all'UEM a tutela dei consumatori e delle imprese consistono, tra l'altro, nel: (i) completare la realizzazione del mercato interno eliminando le oscillazioni dei tassi di cambio ed i costi relativi a tali operazioni; (ii) garantire la comparabilità dei costi e dei prezzi all'interno dell'Unione; (iii) rafforzare la stabilità monetaria e la capacità finanziaria dell'Europa; (iv) rendere l'Euro maggiormente resiliente agli attacchi speculativi internazionali. Come si chiarirà meglio anche nel prosieguo del presente lavoro, all'indomani della crisi dei debiti sovrani in Europa, le Istituzioni dell'UE hanno assunto espliciti impegni volti al rafforzamento dell'UEM. Ed infatti, nel 2015, il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il Presidente dell'Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, il Presidente della Banca Centrale Europea, Mario Draghi, ed il Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz hanno elaborato una relazione dal titolo «*Completare l'Unione economica e monetaria in Europa*» (conosciuta come «*Relazione dei cinque Presidenti*») predisponendo, in tal modo, un piano di riforme volto a realizzare una più coesa e concreta unione economica, finanziaria e fiscale entro il 2025.

<sup>2</sup> La letteratura scientifica sul tema è, come si può agevolmente immaginare, sterminata. Cfr., per tutti, MILANI C., *Alle radici della crisi finanziaria: origini, effetti e risposte*, EGEA, Milano, 2015, il quale, fin dalle pagine introduttive del proprio lavoro, osserva come la «crisi che nel 2007 ha colpito l'economia globale nasce da una combinazione «esplosiva» di fattori che affondano le loro radici negli ultimi 100 anni di storia moderna». Sul tema, tra gli altri cfr. CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929-2009)*,

fatto che la stessa sia stata innescata<sup>3</sup> dallo scoppio della bolla speculativa del mercato immobiliare statunitense a seguito dell'altrettanto nota diffusione dei mutui c.d. *subprime*, sullo sfondo più generale rappresentato da un clima di politica monetaria espansiva, da un eccesso di liquidità sui mercati, dalla tendenza ad un massiccio ricorso a fenomeni di *securitization*, da incaute politiche di credito e dalla conseguente creazione di prodotti finanziari (soprattutto derivati) che eccedono di gran lunga il valore degli *assets* reali su cui essi poggiano o ai quali sono comunque collegati.

La repentina diminuzione di valore da parte degli immobili USA ha inciso in maniera estremamente negativa sulla situazione patrimoniale e

---

Cedam, Padova, 2009; COLOMBINI F., CALABRÒ A., *Crisi globale e finanza innovativa*, Utet, Torino, 2009; SAPELLI, *La crisi economica mondiale. Dieci considerazioni*, Bollati Boringhieri, 2008; MASERA, *La crisi globale: finanza, regolazione e supervisione alla luce del rapporto De Larosière*, in *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, Padova, 2010, II, p. 1121; PRESTI, *Mezzi e fini nella nuova regolazione finanziaria*, in *Banca, borsa, tit.cred.*, 2010, n. 2, p. 208; VELLA, *Il rischio, questo sconosciuto*, in *AGE*, 2009, n. 1, p. 161 ss. MASERA, *La crisi globale: finanza, regolazione e vigilanza alla luce del rapporto de Larosiere*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2009, I, p. 147 ss., reperibile in [www.rtde.luiss.it](http://www.rtde.luiss.it); SAVONA, *Il governo dell'economia globale*, Venezia, 2009; CAPRIGLIONE, *Misure anticrisi tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Torino, 2010; COLOMBINI, CALABRÒ, *Crisi finanziarie. Banche e Stati*, Torino, 2011; CAPRIGLIONE, SEMERARO, *Il Security Market Programme e la crisi dei debiti sovrani. Evoluzione del ruolo della BCE*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2011, I, p. 257 ss. Nella letteratura scientifica internazionale v. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Garzanti, 2009; POSNER, *A Failure of Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2009; ALLEN, *The global economic crisis: a chronology*, Londra, 2013. Per una analisi di ampio respiro sulle diverse tipologie di crisi finanziaria sulle loro cause, CLAESSENS, KOSE, *Financial Crises Explanations, Types and Implications*, *IMF Working Papers*, No. 13/28, gennaio 2013.

<sup>3</sup> L'origine della crisi dei mutui *subprime* può, in realtà essere fatta risalire quantomeno al 1999, anno in cui il Presidente statunitense Bill Clinton ha deciso di abrogare il Glass-Steagall Act, provvedimento normativo che imponeva una netta separazione tra banche commerciali e le banche d'investimento. L'abrogazione di tale provvedimento ha condotto ad una superfetazione incontrollata di alcune banche, ed al diffondersi della convinzione che tali istituti di credito fossero ormai divenuti "too big to fail". Al riguardo, v. F. BREUSS, *European Banking Union: Necessary, but not Enough to Fix the Euro Crisis*, *CEsifo Forum 4/2012*, vol. 13, n. 4, disponibile online su [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de), 26; J.N. GORDON, W.G. RINGE, *Bank Resolution in the European Banking Union: A Transatlantic Perspective on What It Would Take*, *University of Oxford Legal Research Paper Series*, n. 18/2014, p. 25 e ss., disponibile online al seguente link: [ssrn.com/abstract=2361347](http://ssrn.com/abstract=2361347).

finanziaria di importanti istituti bancari, che sono stati così colpiti da una crisi di liquidità talmente grave, da determinarne l'insolvenza. Anche in considerazione della intensa interconnessione sussistente tra gli istituti di credito operanti a livello globale, la crisi finanziaria statunitense, ben presto evolutasi in vera e propria crisi sistemica, non solo ha avuto pesanti ricadute anche sull'economia reale, ma si è anche si è rapidamente diffusa su tutto il pianeta, investendo in modo grave anche le banche europee. A fronte di tale esiziale situazione, le «risposte statali ad una crisi di entità e radicazione senza precedenti hanno dato vita alla più gigantesca *rescue operation* della storia, muovendosi essenzialmente lungo due direttrici: acquisto diretto da parte pubblica di azioni di istituti bancari compromessi dal possesso di titoli tossici, come nel caso del *Troubled Asset Relief Program (Tarp)* introdotto negli Stati Uniti dall' *Emergency Economic Stabilization ACT, 2008*; sostegno alle banche con liquidità o scambio temporaneo di crediti legati a mutui *subprime* con titoli di Stato, come in Gran Bretagna e Francia»<sup>4</sup>.

Nonostante la crisi apparisse geograficamente circoscritta all'area statunitense, essa, per quanto detto, si è velocemente estesa anche all'Europa, evidenziando, in tal modo le lacune e le criticità insite nel progetto d'integrazione comunitario con particolare riferimento alle politiche economiche e monetarie. Ed anzi, nel “vecchio continente” gli effetti della crisi sistemica in parola si sono rivelati ancor più deleteri.

---

<sup>4</sup>FERONI, FERRARI, *Crisi economico-finanziaria e intervento dello stato: modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2012.

Per un verso, infatti, la situazione è aggravata dall'assenza di un ben definito piano d'azione comune di riferimento da parte degli Stati membri, i quali sono pertanto costretti ad adottare singolarmente le misure di salvataggio a favore degli istituti bancari e finanziari a rischio di *default*.

Per altro verso, a seguito dei cospicui interventi effettuati dai Paesi membri al fine di tutelare i propri sistemi finanziari, gli istituti di credito hanno a propria volta utilizzato i capitali statali ricevuti in "aiuto" investendoli in titoli pubblici, allo scopo di percepire, in tal modo, tassi di rendimento maggiormente elevati rispetto a quelli applicati dagli Stati sui finanziamenti concessi<sup>5</sup>.

Si è, in tal modo, innescato un ulteriore circolo vizioso che, a partire dal 2010, ha determinato in Europa un ulteriore aggravamento della crisi, relativa, questa volta, ai c.d. «debiti sovrani»<sup>6</sup>, che, come tristemente risaputo, ha per lo più riguardato i Paesi periferici e mediterranei dell'area

---

<sup>5</sup> Al riguardo, cfr. ECCHIA S., BELLONIA A., *La deriva dell'operatività e della regolamentazione delle banche nel contesto delle cause e degli effetti della crisi*, in *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, a cura di V. SANTORO V. e TONELLI E., Milano, 2013, II, pag. 46.

<sup>6</sup> V., al riguardo, CAPRIGLIONE, SEMERARO, *Crisi finanziaria e dei debiti sovrani*, Utet, 2012; VISCO, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea*, in *Mondo bancario*, 2013, 3 ss.; PEZZUTO, *La crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro*, in *Dirigenza bancaria*, 2013, 159 ss. Come è stato osservato, la crisi del debito sovrano nasce dal fatto che «*there has since 2008 been a strong correlation between banking and sovereign solvency crises. Especially but not only in Greece, Ireland, Spain and Italy, sovereign solvency concerns have affected banks and bank solvency concerns have affected sovereigns. The reasons for this correlation include a strong home bias in the composition of banks' sovereign bond portfolios, the sovereigns' individual responsibility for bailing out banks, and the increasingly apparent reemergence of country risk. This two-way correlation creates vicious circles that the ECB cannot quell, because a federal central bank cannot be mandated to assist particular sovereigns and because the ECB cannot address solvency concerns and stay committed to its primary targets*» (J. PISANI-FERRY, A. SAPIR, N. VÈRON, G.B. WOLFF, *What Kind of European Banking Union?*, Bruegel Policy Contribution, n. 2012/12, disponibile al seguente link: [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu), p. 3.



Euro (i c.d. PIIGS), giungendo a minacciare la sostenibilità e lo stesso futuro dell'intera Eurozona.

Ed infatti, se l'apice dell'instabilità europea si raggiunge nel gennaio del 2010 a seguito della conclamata incapacità della Grecia di onorare il proprio debito pubblico, i medesimi timori coinvolgono in rapida successione, dapprima l'Irlanda e poi il Portogallo, i cui istituti di credito nel 2011 manifestano una carenza di risorse tali da non poter procedere all'acquisto dei titoli di stato nazionali; sempre nel 2011, in Italia desta molta preoccupazione il differenziale tra i titoli nazionali e quelli tedeschi, che giunge a toccare i 550 punti base, ovvero la soglia più alta mai raggiunta fin dall'adozione dell'Euro.

È, pertanto, evidente come gli interventi a salvaguardia dei sistemi bancari e finanziari effettuati dai Paesi europei abbiano determinato l'aggravamento dei rispettivi debiti sovrani. Altrettanto evidente è come la crisi finanziaria abbia dapprima investito l'economia reale, per poi riverberarsi nella c.d. «crisi dei debiti sovrani» nazionali, così transitando dal settore privato dell'economia alla finanza pubblica.

In tal modo, la crisi tanto dell'economia privata, quanto della finanza ha mostrato con drammatica evidenza le lacune e le inadeguatezze della disciplina di settore sia europea, sia nazionale (nonostante la stessa fosse già sufficientemente complessa e capillare) e le carenze insite nell'allora adottato sistema di vigilanza bancaria<sup>7</sup>; sono così emerse «tutte le criticità

---

<sup>7</sup> Sull'impatto della crisi finanziaria sulla disciplina europea di riferimento cfr. SBRESCIA, *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, in *Riv. giur. del Mezz.*, 2011, 3, 671 ss.; RECALDE-CASTELLS, *Crisi ed efficacia*

insite nel processo di unificazione europea evidenziando, per quanto attiene in particolare al campo dell'integrazione bancaria e finanziaria» l'«inadeguatezza del modello della vigilanza armonizzata, introdotto, insieme al principio dell'*home country control*, dalle direttive europee, che avevano iniziato a disciplinare il settore bancario a partire dalla fine degli anni 70»<sup>8</sup>.

---

*dei controlli sui mercati finanziari. Riflessioni sugli effetti della crisi nella regolazione del sistema finanziario*, in *Riv. dir. soc.*, 2010, 1, pt. 3, 237-254; G. BERTEZZOLO, *Prevenire nuove crisi finanziarie: la riforma del sistema americano e comunitario in prospettiva globale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1, 83-92; A. MACCHIATI, *L'interesse pubblico nella regolamentazione finanziaria. Lezioni della recente crisi e problemi aperti*, in *Mercato concorrenza regole*, 2009, 2, 223-248; M. CERA, *Crisi finanziaria, interventi legislativi e ordinamento bancario*, in *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, a cura di Alpa, Amorosino, Antonucci, Conte, Pellegrini, Sepe, Troiano, Padova, 2010, 1209. Nella letteratura internazionale, si vedano, tra gli altri, CLAESSENS STIJN, M. AYHANKOSE 2014, *Financial Crises: Explanations, Types, and Implications*, in Claessens, Ayhan Kose, Luc Laeven, F. Valencia (Eds.), *Financial Crises Causes, Consequences, and Policy Responses*, IMF, Washington, D.C., IMF Working Paper, 13/28; C. REINHART - K. ROGOFF, *This time is different: eight centuries of financial folly*, 2009, Princeton, Princeton University Press; N. MOLONEY, *EU financial market regulation after the global financial crisis: "more Europe" or more risks"?*, in *Common market law review*, 2010; 1317-1383; JR. GERARD CAPRIO, *Financial Regulation after the crisis: how did we get here, and how do we get out?*, *LSE Financial Markets Group Special Paper Series*, 2013, Special Paper 226; B. J. ATTINGER, *Crisis management and bank resolution. Quo vadis, Europe* 2013, European Central Bank Legal WP n. 13, 1-52.

<sup>8</sup>M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia, disponibile al seguente link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2013-0073/index.html>, 7.

L'Autore aggiunge che «Tale modello, utilizzato per avviare il processo di integrazione finanziaria fra gli Stati nazionali e per aprire alla libera circolazione e alla concorrenza il mercato bancario europeo, pur avendo dato buona prova di sé nella fase iniziale, avvicinando sistemi bancari e ordinamenti giuridici molto distanti, ha mostrato nel tempo tutti i suoi limiti. La necessità di un suo superamento si è manifestata appieno mano a mano che la libertà di movimento dei capitali e l'adozione della moneta unica hanno accelerato l'integrazione dei mercati finanziari europei. Ciò ha, infatti, determinato la nascita ovunque di imprese bancarie sovra nazionali, le cui dimensioni travalicavano - e di molto - le effettive possibilità di controllo sia delle singole Autorità nazionali e dei Comitati delle Autorità Europee di Vigilanza sia dei collegi di supervisor degli intermediari *cross border*, rivelatisi alla prova dei fatti del tutto inadeguati ai loro compiti. In tale contesto, la crisi ha operato da catalizzatore, facendo esplodere tutte le contraddizioni che il processo di integrazione bancaria e finanziaria europea recava in sé ed evidenziando progressivamente l'indifferibile esigenza di un superamento del

Tale situazione ha altresì reso palese la necessità della creazione di una rinnovata architettura istituzionale a livello sovranazionale, dal momento che, per un verso, le soluzioni normative adottate dai singoli ordinamenti dei Paesi membri, spesso tra loro divergenti, si sono rivelate inadeguate a fronteggiare la vocazione transnazionale (se non globale) delle attività e dei servizi bancari e finanziari. Per altro verso, sono risultati del tutto insufficienti anche i livelli di coordinamento, di cooperazione (e forse, ancor più a monte, di reciproca fiducia) tra le differenti Autorità di vigilanza dei singoli Stati dell'Unione europea, l'agire delle quali è spesso rimasto saldamente arroccato al principio del c.d. *home country control*<sup>9</sup>. A ciò occorre aggiungere, oltre alla sussistenza non solo di evidenti asimmetrie regolamentari, ma anche di metodi di vigilanza non sufficientemente omogenei, la altrettanto rilevante circostanza che i Paesi membri hanno reagito alla crisi ponendo in essere misure di tipo essenzialmente protezionistico (e dunque del tutto antitetiche rispetto agli intenti di collaborazione e cooperazione che hanno animato la nascita del progetto comunitario), anche al fine di tutelare l'economia domestica dalle ripercussioni negative potenzialmente provenienti dagli altri Stati membri.

Si spiega così agevolmente come tale situazione, unitamente alla deleteria interdipendenza tra debito pubblico ed indebitamento delle banche, abbia alimentato pericolosi processi di frammentazione nell'area

---

modello della vigilanza nazionale armonizzata e la necessità di promuovere un modello europeo di vigilanza pienamente integrato».

<sup>9</sup>Cfr. LARISA DRAGOMIR, *European Prudential Banking Regulation and Supervision: The Legal Dimension*, Routledge, 2010 165 secondo cui «*the home-country control principle has been seen as a major conduit for the natural development of variation in regulatory practice, since it defines the powers and the limits of national jurisdictions in the European Union*».

euro fino al punto da porre a repentaglio la stessa esistenza dell'intera architettura (monetaria) europea<sup>10</sup>.

A fronte di tutto ciò, ed anche in considerazione delle dimensioni sempre più *cross-border* (se non, addirittura, globali) degli istituti di credito a rischio *default*, è apparso come improcrastinabile: (i) implementare la sinergia ed il coordinamento di vertice tra le autorità di vigilanza sui mercati bancari e finanziari; (ii) al contempo, operare una radicale rivisitazione della disciplina relativa alla vigilanza prudenziale sugli istituti di credito; (iii) prevedere quindi efficaci meccanismi a presidio e garanzia della stabilità complessiva del sistema finanziario ed evitare rischi sistemici; (iv) e, da ultimo, (anche se non certo per importanza) regolamentare in modo uniforme la risoluzione delle crisi bancarie, la cui disciplina era rimessa alla frammentarietà delle soluzioni degli ordinamenti nazionali.

## **2. - I primi interventi: l'istituzione del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF).**

Come già accennato, la crisi sistemica del 2007 ha reso evidenti le lacune e le incoerenze proprie del processo di integrazione bancaria e finanziaria europea, rendendo improcrastinabile la necessità sia di superare gli schemi e le regole basati sulla vigilanza prudenziale armonizzata<sup>11</sup>, sia di

---

<sup>10</sup>Cfr. A. ENRIA, *The Crisis in Europe, the Impact on Banks and the Authorities' Response*, Lectio Magistralis, Università degli Studi di Trento, 2012-2013, disponibile al seguente link: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/310352/Andrea-Enria---Lectio-MagistralisUniversita--Trento---20-Febraio-2013.pdf>, p. 3

<sup>11</sup> Al fine di chiarire il concetto di “vigilanza prudenziale”, è opportuno accennare, per differenza, al principio di vigilanza strutturale, che ha sovrinteso all'agire delle autorità di

adottare un modello sovranazionale di vigilanza maggiormente coeso ed integrato.

A meri fini di completezza espositiva, occorre aggiungere che il sistema di vigilanza sui mercati bancari e finanziari è oggetto di una prima e rilevante riforma ad opera delle Istituzioni comunitarie già a partire dal 2001, sulla base della c.d. Procedura *Lamfalussy*, dal nome dell'economista e banchiere

---

vigilanza fino agli anni Ottanta e che partiva dal presupposto che le forze di mercato, in punto di efficienza e di competitività, non avrebbero garantito la stabilità del sistema, essendo, dunque, necessario sottoporre le imprese bancarie a penetranti controlli pubblici. In questo modo, le autorità di vigilanza intervenivano nella determinazione della struttura del settore regolato, operando con interventi discrezionali sulle scelte imprenditoriali degli operatori stessi, ascrivendo sostanzialmente all'attività di vigilanza una «valenza strumentale al perseguimento di obiettivi di politica economica» (BOCCUZZI G., *Rischi e garanzie nella regolazione finanziaria*, Bari, 2006, 83). Viceversa, dalla fine degli anni Ottanta, in conseguenza dello sviluppo di intermediari finanziari non bancari, esclusi dai controlli strutturali, e del progressivo affermarsi dei concetti di efficienza e competitività quali obiettivi della vigilanza, hanno portato all'abbandono del metodo strutturale, in favore di controlli di tipo prudenziale, sia nella disciplina sovranazionale (Primo accordo di Basilea del 1988), sia nella legislazione nazionale (cfr., in Italia, il Testo unico bancario del 1993). L'elemento fondamentale che distingue la vigilanza prudenziale da quella strutturale, è l'indicazione delle finalità che guidano l'operato delle autorità; finalità che hanno carattere generale e sono orientate ad un mercato concorrenziale ed a logiche imprenditoriali, in quanto l'intento del legislatore non è più indirizzare l'operatività dei soggetti vigilati per uniformarla all'interesse pubblico, ma fissare dei limiti entro i quali gli operatori del mercato finanziario possano esercitare la propria libertà d'impresa senza confliggere con gli interessi generali. È così che la vigilanza prudenziale si afferma, a livello internazionale, per effetto della progressiva implementazione del I Accordo di Basilea del 1988, concordato a livello internazionale dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria. A tale modello di vigilanza si attribuisce il compito di assicurare che la gestione degli intermediari sia "sana e prudente", evitando però di interferire con lo svolgimento delle dinamiche di mercato. Per l'effetto, la vigilanza prudenziale non ha più, quale scopo, quello di controllare la solidità e la struttura degli operatori del mercato, ma si limita a predisporre ex ante regole idonee a garantire la solidità del sistema creditizio, in modo da evitare che l'eccessiva esposizione al rischio e l'instabilità degli istituti di credito si ripercuota sulla solidità dell'intero mercato. Cfr., al riguardo, SFAMENI P., GIANNELLI A., *Diritto degli intermediari e dei mercati finanziari*, Milano, 2013, pag. 24; CAPRIGLIONE F., *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994; CAPRIGLIONE F., *Evoluzione normativa ed individuazione delle problematiche dell'ordinamento finanziario*, in *Diritto delle banche degli intermediari finanziari e dei mercati*, a cura di F. CAPRIGLIONE, Bari, 2003, pag.1 ss.; CASTALDI G., *Il testo unico bancario: tra innovazione e continuità*, Torino, 1997, pag. 21 ss.; DESARIO V., *Il controllo pubblico sull'ordinamento finanziario*, Bari, 1995, pag. 144.

belga Alexandre Lamfalussy, Presidente del Comitato di saggi che la concepisce tra il 2000 e il 2001<sup>12</sup>. Tale procedura, inizialmente limitata al solo ambito del mercato mobiliare, ed in seguito estesa anche ai contigui settori bancario ed assicurativo, ha, quale suo principale obiettivo, quello «di rendere il processo legislativo europeo più snello ed efficace», mediante «l'introduzione di una distinzione tra normativa di primo livello (contenente principi generali, da approvare secondo la tradizionale procedura di codecisione prevista dall'allora vigente art. 251 del Trattato istitutivo della Comunità europea - TCE) e misure applicative di secondo livello (adottate con un percorso semplificato da parte della Commissione UE, assistita da apposite strutture tecniche)»<sup>13</sup>. Per quel che qui più rileva,

---

<sup>12</sup>Cfr. *Initial Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, Brussels, 9 November 2000; *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, Brussels, 15 February 2001. V., al riguardo, CIRIOLO F., *Il processo di integrazione del mercato unico dei servizi finanziari, dal metodo lamfalussy alla riforma della vigilanza finanziaria europea*, in *Il diritto dell'economia*, 2011, 415 ss.; RIZZI A., VINCIONI A., *La nuova regolamentazione finanziaria nell'Unione Europea: il modello Lamfalussy*, in *Dirigenza bancaria*, 2005, 19 ss.; COMPORI C., *L'integrazione dei mercati finanziari europei e la c.d. procedura Lamfalussy*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2004, I, 269 ss.

<sup>13</sup>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, settembre 2017, 9. L'Autore, nel «sintetizzare gli elementi principali del design istituzionale tracciato dall'approccio "Lamfalussy"», precisa che «a livello apicale si poneva la regolazione di matrice europea (...) Con le disposizioni di "livello 1" il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo erano, dunque, chiamati a definire, su proposta della Commissione UE, i frame work principles della materia (art. 251, TCE). Il "livello 2" stabiliva, invece, le misure tecniche necessarie per implementare, sul piano operativo, quanto deciso al "livello 1". Tali misure erano redatte dalla Commissione UE sulla base di un parere del CESR e successivamente adottate dalla Commissione stessa, dopo l'approvazione dell'ESC (di cui facevano parte i componenti dei Ministeri delle Finanze dei Paesi membri) e un parere del Parlamento europeo. Su esplicito mandato della Commissione UE, il CESR poteva, inoltre, essere chiamato a esprimere pareri o ad approfondire aspetti tecnici connessi all'implementazione dei principi generali. Il "livello 3" implicava, invece, l'intervento diretto del CESR, il quale, al fine di agevolare un'applicazione coerente e uniforme della legislazione europea a livello nazionale, poteva dettare linee-guida non vincolanti o adottare standards coerenti con gli

sulla scorta di quanto previsto dalla Procedura Lamfalussy, la Commissione<sup>14</sup> con precipuo riferimento al settore bancario, istituisce il CEBS (*Committee of European Banking Supervisors*), operativo dal 1° gennaio 2004.

Tuttavia, il metodo Lamfalussy non riesce a conseguire i prefissati obiettivi, atteso che «l’auspicata razionalizzazione del processo di produzione delle norme europee non sempre si è materializzata».

Per l’effetto, la procedura Lamfalussy è stata oggetto di una profonda revisione da parte della Commissione, la quale, con un Libro Bianco del 2005<sup>15</sup>, ha inteso perseguire il complementare fine: (i) di implementare il ruolo dei Comitati di terzo livello e di incoraggiare la concorrenza, in vista della creazione di un mercato del settore bancario più coeso ed integrato; (ii) di realizzare un più netto accentramento relativo al controllo ed alla vigilanza bancaria, entrambi ancora appannaggio delle autorità dei differenti Stati membri; (iii) di creare, per

---

orientamenti espressi dalla legislazione di “livello 1” e di “livello 2”. Tale livello consisteva, pertanto, nel coordinamento delle attività di implementazione da parte delle autorità nazionali. Il CESR aveva sostanzialmente il compito di definire linee direttrici comuni per l’adozione di norme regolamentari a livello nazionale, adottare raccomandazioni interpretative, comparare e riesaminare le prassi regolamentari nazionali, onde garantire l’applicazione effettiva delle norme comunitarie e individuare le migliori prassi. Il “livello 4” era, infine, dedicato all’attività di *enforcement*, cioè al monitoraggio da parte della Commissione UE del corretto recepimento della legislazione europea negli ordinamenti degli Stati membri. In caso di non conformità, la Commissione UE poteva avviare la procedura di infrazione presso la Corte di giustizia, ai sensi dell’art. 226, TCE. Era, infine, lasciato ai singoli Paesi membri il compito di trovare la migliore “declinazione” nazionale dei principi generali condivisi».

<sup>14</sup>DECISIONE 2004/5/CE della Commissione, del 5 novembre 2003, che istituisce il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (in GU L 3 del 7.1.2004, pag. 28)  
COM (2005) 629 DEF., *LIBRO BLANCO La politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010* del 29 dicembre 2005.

l'effetto, un'unica autorità di vigilanza europea di vertice, al fine di garantire uniformità e certezza nell'applicazione delle regole di vigilanza<sup>16</sup>.

Nelle more, proprio in conseguenza della «crisi finanziaria scoppiata sul finire del 2008» la quale ha, «in particolare, evidenziato una serie di lacune nel sistema di vigilanza sul settore bancario e sul mercato finanziario» atteso, in particolare, che i «modelli di vigilanza su base nazionale non sono riusciti a stare al passo con la globalizzazione delle attività finanziarie e con la realtà integrata e interconnessa dei mercati bancari e finanziari europei, nei quali (...) numerosi soggetti operano a livello transnazionale»<sup>17</sup>, al progetto di riforma inaugurato con il predetto Libro bianco del 2005 dalla Commissione, sopraggiungono nuove esigenze di riforma più urgenti e penetranti dell'architettura europea di vigilanza bancaria.

Per l'effetto, la medesima Commissione, nell'autunno del 2008 incarica un gruppo di esperti, presieduti da Jacques De Larosière, emerito governatore della Banca Centrale francese, di procedere ad una approfondita analisi della situazione relativa al settore bancario e finanziario e di prospettare un quadro di possibili soluzioni da adottare in tema di vigilanza bancaria.

È così che, al termine dei lavori, il c.d. Rapporto *de Larosière*, del 25 febbraio 2009 mette chiaramente in luce come, «a oltre 30 anni dall'entrata

---

<sup>16</sup> V., al riguardo, GODANO G., *La vigilanza bancaria europea. Problemi e prospettive*, in *Queste istituzioni*, 2009, 29 ss.

<sup>17</sup>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, settembre 2017, 9.



in vigore della prima direttiva europea banche: a) permanessero rilevanti differenze fra le normative di recepimento adottate dai legislatori nazionali; b) le azioni di vigilanza fossero ancora disomogenee da Stato a Stato; c) il grado di convergenza fra le prassi di vigilanza seguite dalle varie Autorità nazionali fosse ancora insufficiente»<sup>18</sup>. In particolare, il citato gruppo di esperti ascrive gli effetti della concomitante crisi economica e finanziaria alla assenza (i) di idonei sistemi di controllo, (ii) di modelli standard di valutazione dei rischi; (iii) di politiche uniformi di vigilanza prudenziale, (iv) di sufficiente coordinamento tra le autorità di vigilanza nazionali<sup>19</sup>.

In sintesi, come è stato osservato, le riforme avanzate dal Rapporto *De Larosière* sono «volte a delineare un percorso evolutivo basato sulla trasformazione dei preesistenti comitati con poteri consultivi», tra cui il già citato il Comitato di vigilanza bancaria (CEBS), oltre al il Comitato di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) ed il CESR<sup>20</sup> «in altrettante autorità europee», prevedendo come «punto di arrivo un modello fondato su una ripartizione delle responsabilità di vigilanza sulla base delle finalità dei controlli, con la creazione di un'autorità responsabile per i profili di microstabilità e di vigilanza prudenziale per il settore bancario, di un'autorità competente,

---

<sup>18</sup> M. MANCINI, Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union, Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia, disponibile al seguente link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2013-0073/index.html>,9.

<sup>19</sup>GODANO A., *Sviluppi della vigilanza finanziaria europea: il rapporto de Larosière*, in *Queste Istituzioni*, 2010, 17 e ss.

<sup>20</sup> Il CESR, acronimo di Committee of European Securities Commissions, rientra tra le misure previste dal Rapporto Lamfalussy ed è stato istituito nel giugno 2001 dalla Commissione, a seguito della decisione 527/2001/CE del 6 giugno 2001.

sotto gli stessi profili, per il settore assicurativo e di un'autorità competente per la trasparenza, le regole di condotta e i mercati finanziari»<sup>21</sup>.

In piena aderenza al percorso di riforma tracciato dal gruppo presieduto da *De Larosière* il Parlamento europeo ha conseguentemente adottato quattro differenti regolamenti. Mentre con il primo<sup>22</sup>, è istituito l'*European Systemic Risk Board*, (ERSB), con gli altri tre regolamenti<sup>23</sup> si è formalizzata la nascita di altrettante autorità europee di vigilanza, le quali in estrema sintesi accentrano a livello di vertice europeo i compiti di vigilanza svolti dalle rispettive istituzioni degli Stati membri nel settore bancario, finanziario ed assicurativo. È così che nel 2010 sono costituite l'*European Banking authority* (EBA), l'*European Insurance and occupational pension Authority* (EIOPA) e l'*European Securities and Markets Authority* (ESMA).

---

<sup>21</sup>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, settembre 2017,11.

<sup>22</sup>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.

<sup>23</sup> Si tratta del Regolamento (Ue) n. 1092/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione; del Regolamento (Ue) n. 1092/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione; del Regolamento (Ue) n. 1092/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione.

Le predette autorità (che nel loro insieme sono altresì note con l'acronimo di ESAs) confluiscono nel c.d. Sistema Unico di Vigilanza europea (SEVIF – alternativamente indicato con l'acronimo inglese ESFS: *European System of Financial Supervision*), ovvero in un «un network di supervisione micro e macroprudenziale, privo di personalità giuridica»<sup>24</sup>, la cui base giuridica è da rinvenire nell' art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)<sup>25</sup> in tema di «*Ravvicinamento delle legislazioni*».

---

<sup>24</sup>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, settembre 2017,12.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 114 del TFUE (ex art. 95 del TCE) «*Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Il paragrafo 1 non si applica alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti. La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo. Allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse. Inoltre, fatto salvo il paragrafo 4, allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse. La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno. In mancanza di decisione della Commissione entro detto periodo, le disposizioni nazionali di cui ai paragrafi 4 e 5 sono considerate approvate. Se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il periodo di cui al presente paragrafo può essere prolungato per un ulteriore*

All'esito di tale percorso riformatore, il SEVIF è dunque composto:

(i) oltre che dalle predette autorità di vigilanza europee che cooperano in seno ad un Comitato congiunto; (ii) e dalle autorità di vigilanza dei singoli Paesi membri dell'UE che fanno capo alle ESAs; (iii) anche dall'*European Systemic Risk Board*, (ERSB).

Nel suo complesso, il principale ruolo del SEVIF è quello di garantire una corretta applicazione della disciplina di settore da parte degli Stati membri al fine di garantire la stabilità finanziaria, e tutelare i consumatori elevandone al contempo la fiducia.

È stata, in tal modo, attuata una completa riconfigurazione degli assetti della vigilanza nell'Unione europea, nell'ambito della quale si è operata una distinta ripartizione tra la vigilanza macroprudenziale e quella microprudenziale<sup>26</sup>, entrambe affidate alle istituzioni del SEVIF.

Della prima è stato, infatti, incaricato l'ERSB, al quale è affidato il ruolo di procedere ad una analisi della complessiva situazione dei mercati bancari e finanziari dell'Unione e di osservare e valutare i rischi sistemici

---

*periodo di massimo sei mesi. Quando uno Stato membro è autorizzato, a norma del paragrafo 6, a mantenere o a introdurre disposizioni nazionali che derogano a una misura di armonizzazione, la Commissione esamina immediatamente l'opportunità di proporre un adeguamento di detta misura. Quando uno Stato membro solleva un problema specifico di pubblica sanità in un settore che è stato precedentemente oggetto di misure di armonizzazione, esso lo sottopone alla Commissione che esamina immediatamente l'opportunità di proporre misure appropriate al Consiglio. In deroga alla procedura di cui agli articoli 258 e 259, la Commissione o qualsiasi Stato membro può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea ove ritenga che un altro Stato membro faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dal presente articolo. Le misure di armonizzazione di cui sopra comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere non economico di cui all'articolo 36, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».*

<sup>26</sup> Mentre l'obiettivo della vigilanza macroprudenziale è essenzialmente quello di limitare le difficoltà del sistema finanziario nel suo complesso per proteggere l'economia globale da consistenti perdite, la vigilanza microprudenziale ha il fine di sottoporre verifiche e controlli i singoli istituti finanziari, proteggendo in tal modo i consumatori.

per la stabilità del sistema, al fine di prevenirli e/o mitigarne gli effetti, procedendo a tempestive segnalazioni per il tramite di raccomandazioni non vincolanti, indicando altresì i provvedimenti più opportuni da adottare.

La vigilanza microprudenziale è stata, invece, affidata alle ESAs, le quali, in base ai rispettivi regolamenti istitutivi (i) contribuiscono alla stabilità e all'efficacia dei rispettivi settori di riferimento; (ii) agevolano il funzionamento del mercato interno, contribuendo a garantire *standards* di regolamentazione e modelli di vigilanza validi, uniformi ed efficaci; (iii) assicurano l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e il regolare funzionamento dei mercati bancari e finanziari; (iv) consolidano il coordinamento internazionale in materia di vigilanza, impedendo le deleterie prassi di arbitraggio regolamentare; (v) attuano le loro politiche al fine di implementare la protezione e la fiducia dei consumatori; (vi) contribuiscono alla creazione di un framework uniforme di disciplina, elaborando orientamenti e raccomandazioni anche al fine di superare le eventuali divergenze tra le autorità nazionali di vigilanza e predisponendo norme tecniche sia di regolamentazione, sia di attuazione che spetterà poi alla Commissione adottare. In sintesi, ad «eccezione dell'ESMA, cui sono stati affidati compiti di controllo diretto su organismi transnazionali come le agenzie di rating e sui gestori delle strutture post trading, (...) il legislatore europeo si limita ad attribuire alle tre Agenzie componenti il SEVIF compiti di *regulation* e di coordinamento delle Autorità nazionali,

lasciando invece a queste ultime l'esercizio della vigilanza diretta sugli intermediari»<sup>27</sup>.

Conformemente a quanto previsto dal Rapporto De Larosière<sup>28</sup> l'introduzione del SEVIF è accompagnata anche da un'attività di sistematizzazione e di riavvicinamento delle singole discipline nazionali, al dichiarato fine di predisporre modelli vigilanza maggiormente efficienti. Tale obiettivo è perseguito con il varo del c.d. «pacchetto CRD IV»<sup>29</sup>, costituito dal Regolamento UE n. 575/2013 che introduce norme uniformi relative ai requisiti prudenziali delle banche e delle imprese d'investimento e dalla Direttiva 2013/36/UE che introduce una disciplina di armonizzazione massima con riferimento all'accesso all'attività bancaria e alla vigilanza prudenziale sulle banche e sulle imprese d'investimento.

Con particolare riferimento all'EBA, alla stessa, non diversamente dalle altre autorità, sono attribuite non solo le prerogative già proprie dei «comitati di terzo livello» per come già istituiti a seguito della procedura *Lamfalussy*, ma è inoltre affidato «il potere: a) di elaborare progetti di norme tecniche di regolamentazione e progetti di norme tecniche di attuazione, da sottoporre all'approvazione della Commissione europea, ai sensi degli artt. 10 e 15 del Regolamento UE n. 1093/2010; b) di adottare

---

<sup>27</sup>M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia, disponibile al seguente link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2013-0073/index.html>, 12.

<sup>28</sup> Cfr., in particolare, la raccomandazione n. 20 del II Report of the High-Level Group, 55.

<sup>29</sup> Il c.d. «pacchetto CRD IV» è composto dalla direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 (c.d. *Capital Requirements Directive IV*) e dal Regolamento UE n. 575/2013 del 26 giugno 2013 (c.d. *Capital Requirements Regulation*) che recepiscono gli accordi di Basilea 3.

orientamenti e formulare raccomandazioni indirizzati alle Autorità nazionali o alle istituzioni finanziarie, finalizzati a istituire prassi di vigilanza uniformi, efficienti ed efficaci e per assicurare l'applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell'Unione (art. 16 del Regolamento UE n. 1093/2010); c) di adottare atti in sostituzione delle Autorità nazionali in caso di violazione del diritto dell'Unione, in situazioni di emergenza e per risolvere controversie fra Autorità competenti in situazioni transfrontaliere (rispettivamente ai sensi degli artt. 17, 18 e 19 del Regolamento UE n. 1093/2010)»<sup>30</sup>.

Gli atti regolamentari predisposti dall'EBA confluiscono nel c.d. *Single Rule book* che ha, a propria volta, l'obiettivo di raggiungere più elevati livelli di armonizzare nella disciplina del settore bancario europeo, rendendolo maggiormente trasparente, efficiente e resiliente agli shock sistemici.

Inoltre, tra le funzioni dell'Autorità bancaria europea rientra *ex lege* anche la tutela del consumatore, atteso che il Regolamento UE n. 1093/2010, dopo aver premesso, al considerando n. 22 che la necessità di «introdurre uno strumento efficace per fissare norme tecniche di regolamentazione armonizzate in materia di servizi finanziari, in modo da assicurare, in particolare grazie ad un corpus unico di norme, condizioni di parità e la tutela adeguata dei depositanti, degli investitori e dei consumatori in tutta l'Unione», individua espressamente quale obiettivo dell'Autorità quello di «aumentare la protezione

---

<sup>30</sup>M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, 11 s.

*del consumatore»<sup>31</sup> ed attribuisce alla stessa specifici «Compiti relativi alla protezione dei consumatori e alle attività finanziarie»<sup>32</sup>, stabilendo che l'«Autorità assume un ruolo guida nella promozione della trasparenza, della semplicità e dell'equità nel mercato per i prodotti o servizi finanziari destinati ai consumatori in tutto il mercato interno, anche tramite: a) la raccolta, l'analisi e l'informativa sulle tendenze dei consumatori; b) il riesame e il coordinamento dell'alfabetizzazione finanziaria e delle iniziative formative da parte delle autorità competenti; c) l'elaborazione di standard formativi per l'industria; e d) il contributo a favore dello sviluppo di norme comuni in materia di divulgazione».*

È, pertanto, evidente come per le Istituzioni europee assuma grande rilevanza, nel complessivo quadro di riforma del sistema della vigilanza bancaria l'obiettivo di tutelare i contraenti deboli del settore bancario, ossia i consumatori, la cui protezione risulta imprescindibile ai fini del corretto funzionamento del mercato di riferimento.

Nonostante l'introduzione del SEVIF abbia comportato un indubbio passo in avanti in termini di uniformità delle regole tecniche, dei criteri applicativi, delle prassi di vigilanza e delle modalità di esercizio dei relativi poteri, non si è mancato di evidenziare come tale «approccio seguito dal legislatore europeo», benché «ispirato alle linee di intervento propugnate dal Rapporto *De Larosière*, si è rivelato, in definitiva, troppo timido e complessivamente inadeguato ad assicurare quell'accostamento del sistema dei controlli, che era stato ritenuto necessario per ovviare alle

---

<sup>31</sup>Cfr. l'art. 1, par. 5, lett. f del Regolamento UE n. 1093/2010.

<sup>32</sup>Cfr. l'art. 9 del Regolamento UE n. 1093/2010



ragioni della crisi; ciò anche a causa del pesante condizionamento della c.d. “Dottrina Meroni”, che non consente di conferire ad organismi non previsti dai trattati, come le nuove Agenzie create in virtù dell’art. 114 TFUE, compiti che implicino l’esercizio di ampi poteri discrezionali»<sup>33</sup>.

Ed infatti, con tale intervento di riforma le Istituzioni europee hanno fatto fronte solo ad alcune delle problematiche sottese alla crisi economica originatasi nel 2008, ed in particolare, a quelle relative alla assenza di un quadro di regole uniformi a livello europeo, la quale, in punto di vigilanza, si frapponessa ad una efficiente analisi e valutazione dei rischi degli istituti di credito, soprattutto con riferimento a quelli aventi natura e dimensioni transfrontaliere. Viceversa, anche a seguito delle predette riforme, permanevano rilevanti criticità, rappresentate tra l’altro dalla limitata efficacia giuridica, in termini di non diretta applicabilità, delle norme regolamentari emanate dall’EBA e dal carattere unicamente mediato dei poteri spettanti a quest’ultima autorità relativamente alla attività di vigilanza sugli istituti di credito, che restava nel saldo appannaggio delle singole autorità di vigilanza nazionali, spettando sostanzialmente all’EBA un ruolo di mero coordinamento.

### **3. - La realizzazione del progetto relativo all’Unione bancaria.**

L’istituzione del SEVIF ha mostrato tutti i propri limiti a seguito del diffondersi della crisi dei debiti sovrani<sup>34</sup>; ciò, soprattutto in ragione del

---

<sup>33</sup>M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, 13.

<sup>34</sup> Al riguardo, si è già accennato al fatto che la crisi si è trasferita dapprima dalla finanza privata alla finanza pubblica (specie attraverso il canale dei sussidi statali alle banche in

fatto che le gravi ripercussioni economiche e finanziarie ai danni degli istituti di credito hanno reso imprescindibile per le istituzioni europee attuare ulteriori riforme volte a recidere il deleterio circolo vizioso venutosi a creare tra le banche ed il debito pubblico dei singoli Stati membri.

È così che a distanza di appena un biennio dall'introduzione del SEVIF, la Commissione ha manifestato il fermo proposito di implementare il quadro normativo già predisposto e di procedere celermente lungo la via dell'accentramento, a livello europeo, della gestione della crisi degli istituti di credito, ritenendo necessario realizzare una vera e propria Unione bancaria. Emblematica, in tal senso è la

---

difficoltà), per poi procedere in direzione inversa (per via di fattori quali la rilevante quota del debito pubblico detenuta dalle banche, o la generale indisponibilità di risorse, in tempi di recessione, da utilizzare per garantire la stabilità del sistema bancario). Il passaggio è ben sintetizzato da ONADO, *Il banchiere di ferro oggi: mi spezzo ma non mi piego (alle regole)*, in *Merc. conc. reg.*, 2011, n. 3, p. 508, che ricorda come «l'aumento della rischiosità del debito pubblico ha ben quattro effetti negativi sulle banche: in primo luogo ha un impatto negativo sul conto economico perché comporta perdite sul portafoglio titoli, che sono immediate per quelle che devono essere contabilizzate ai valori di mercato; in secondo luogo, riduce il valore delle garanzie che possono essere usate per ottenere fondi dalla banca centrale o sul mercato interbancario; inoltre comporta down grading delle banche (a motivo della maggior rischiosità del loro attivo) e quindi costi di raccolta superiori, in particolare sul mercato interbancario; infine, riduce il valore delle garanzie esplicite ed implicite prestate dal settore pubblico». Sul punto v. anche SIGNORINI, *L'Unione bancaria*, Audizione del Direttore centrale per la vigilanza della Banca d'Italia presso la VI Commissione permanente del Senato della Repubblica, Roma, 24 ottobre 2012 (testo disponibile su [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)), ove si sottolinea come in un Paese sottoposto a tensioni di finanza pubblica, le risorse per salvaguardare la stabilità del sistema finanziario o per gestire le crisi bancarie possano essere insufficienti, con conseguenti ripercussioni sulla percezione del sistema bancario da parte del mercato, sul rating delle banche, sulle condizioni di accesso al mercato del credito e della liquidità, ecc.; BAGLIONI, BONGINI, LOSSANI, NIERI, *Verso l'Unione bancaria europea: disegno istituzionale e problemi aperti*, in *BIS*, 2012, n. 3, pp. 328-9; ENRIA, *Hearing of the Chairpersons of the European Supervisory Authorities*, Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON) of the European Parliament, Initial Statement, 19 settembre 2012, su [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu); FORESTIERI, *L'Unione bancaria europea e l'impatto sulle banche*, in *BIS*, 2014, n. 3, p. 489 ss.

Comunicazione al Parlamento Europeo ed al Consiglio intitolata «*Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*»<sup>35</sup>, ove l'organo esecutivo comunitario rileva che il «completamento della riforma del quadro normativo dell'UE, pur essenziale, non» è «sufficiente per affrontare efficacemente alcune gravi minacce che pesano sulla stabilità finanziaria nell'Unione economica e monetaria» essendo «necessari ulteriori misure per far fronte ai rischi specifici della zona euro, in cui l'accentramento delle competenze in materia di politica monetaria ha stimolato una forte integrazione economica e finanziaria e accresciuto la possibilità di effetti di ricaduta transfrontaliera in caso di crisi bancarie, e per spezzare il legame tra debito sovrano e debito bancario e il circolo vizioso che ha portato ad una situazione tale per cui è stato necessario utilizzare 4,5 mila miliardi di euro dei contribuenti per salvare le banche dell'UE». Nel medesimo provvedimento, la Commissione precisa inoltre che la «crisi ha tuttavia dimostrato che, sebbene essenziale, il semplice coordinamento tra le autorità di vigilanza non è sufficiente, in particolare nel contesto della moneta unica» essendo pertanto necessario non solo «un meccanismo decisionale comune», ma anche «contenere il crescente rischio di frammentazione dei mercati bancari dell'UE, che compromette gravemente il mercato unico dei servizi finanziari e ostacola l'effettiva trasmissione della politica monetaria all'economia reale in tutta la zona euro». Per l'effetto, la soluzione individuata dalla Commissione consiste, per l'appunto, nella «creazione di un'Unione bancaria, che consenta di

---

<sup>35</sup> COM/2012/0510 final.

rinsaldare le basi del settore bancario e ripristinare la fiducia nell'euro, in una prospettiva a più lungo termine di integrazione economica e di bilancio»<sup>36</sup>.

È così che il cammino di riforme intrapreso nel 2010 con la creazione del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria viene consolidato, mediante l'attuazione di un progetto ancor più ambizioso, relativo alla realizzazione di una vera e propria unione bancaria europea al fine di assicurare il corretto funzionamento del mercato bancario europeo, tutelandone altresì la stabilità e la solidità.

A tale scopo, le Istituzioni europee hanno ritenuto necessario: (i) rafforzare il processo di unificazione della disciplina di settore; (ii) massimizzare la protezione dei risparmiatori assicurando pari condizioni di accesso al credito in tutta l'Eurozona; (iii) recidere il circolo vizioso sussistente tra il (rischio di) fallimento degli istituti bancari (soprattutto transnazionali) e le ricadute dello stesso sulle finanze pubbliche e sull'economia reale dei singoli Stati membri, realizzando idonei meccanismi di gestione centralizzata della crisi<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Nella medesima Comunicazione la Commissione prosegue delineando in sintesi quelli che saranno i tratti essenziali della nuova Unione bancaria, nel momento in cui afferma che «Elemento fondamentale di tale processo è il trasferimento della vigilanza bancaria a livello europeo, un passo che dovrà essere poi seguito da altre misure, quale la creazione di un sistema comune di garanzia dei depositi e di una gestione integrata delle crisi bancarie».

<sup>37</sup> V., al riguardo, CASSESE, S. La nuova architettura europea, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 79 ss.; TORCHIA, L. Unione bancaria: un approccio continentale? in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 11 ss. BARONCELLI, S. L'unione bancaria europea e il meccanismo di risoluzione delle crisi, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2014, pp 447 e ss. Il Mulino, Bologna, 2014.

Al fine di perseguire tali obiettivi, si è inteso far poggiare l'Unione Bancaria europea su tre pilastri, tra loro intimamente collegati, ovvero: (i) il meccanismo unico di vigilanza; (ii) il sistema unico per la risoluzione delle crisi bancarie; (iii) ed un sistema europeo dei depositi.

### **3.1 - Il primo pilastro dell'Unione bancaria: il Single Supervisory Mechanism, (SSM) o Meccanismo Unico di vigilanza (MVU).**

Il primo pilastro dell'Unione bancaria è rappresentato dal meccanismo di vigilanza unico - MVU (o Single Supervisory Mechanism, SSM), la cui base normativa è costituita da due regolamenti approvati a cavallo tra il 2013 ed il 2014 cioè il Regolamento (UE) n. 1024/2013<sup>38</sup> e il Regolamento (UE) n. 468/2014<sup>39</sup>. Mentre il Regolamento (UE) n. 1024/2013 disciplina la struttura, il funzionamento e la ripartizione delle competenze tra le autorità di cui è costituito lo stesso SSM, il Regolamento (UE) n. 468/2014 fissa la cornice entro cui la BCE coopera le competenti autorità di vigilanza dei singoli Stati membri.

Obiettivo primario del SSM è quello di *«assicurare, tramite un meccanismo di vigilanza unico, che la politica dell'Unione in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi sia attuata in maniera coerente ed efficace, che il corpus*

---

<sup>38</sup>Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

<sup>39</sup> Regolamento (Ue) N. 468/2014 della Banca Centrale Europea del 16 aprile 2014 che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (Regolamento quadro sull'MVU)

*unico di norme sui servizi finanziari sia applicato nella stessa maniera agli enti creditizi in tutti gli Stati membri interessati e che tali enti creditizi siano sottoposti a una vigilanza ottimale sotto il profilo qualitativo e libera da considerazioni estranee all'ottica prudenziale»<sup>40</sup>.*

Operativo dal novembre del 2014, lo SSM non può essere definito quale nuovo organismo dell'Unione europea, essendo piuttosto qualificabile come un “meccanismo” che attua e presuppone una collaborazione tra le Autorità. Esso è, infatti, costituito dalla Banca Centrale Europea (BCE) e delle Autorità nazionali di vigilanza degli Stati membri partecipanti; si tratta dei Paesi la cui moneta è l'Euro o comunque di quelli che, pur non facendo parte dell'Eurozona, hanno optato di cooperare in tal senso con la BCE mediante l'espresso riconoscimento delle funzioni ad essa attribuite dal citato Regolamento UE 1024/2013).

Come è agevole ricavare già da teli brevi notazioni, all'interno dello SSM un ruolo di primaria rilevanza è svolto dalla BCE, alla quale sono attribuiti compiti di vigilanza bancaria, oltre al perseguimento, più in generale, degli obiettivi del nuovo meccanismo, ovvero garantire la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo, implementare l'integrazione e la stabilità finanziarie ed assicurare coerenza nell'attività di vigilanza. Al riguardo, non sussiste alcun dubbio sulla piena legittimità dell'attribuzione alla BCE di tali funzioni, sulla scorta del chiaro dato normativo rappresentato dall'art. 127, par. 6 del TFUE, ai sensi del quale il

---

<sup>40</sup> Considerando n. 12 del Regolamento (UE) n. 1024/2013, il quale aggiunge che un «meccanismo di vigilanza unico costituisce il punto di partenza per le tappe successive dell'unione bancaria».

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

L'assegnazione di tali funzioni alla BCE ha giocoforza comportato una rimodulazione di quelle spettanti all'EBA. In particolare, nonostante a quest'ultima sia essenzialmente demandato il ruolo di definire gli standard tecnici e di garantire l'armonizzazione delle discipline nazionali, la ripartizione delle competenze tra le due Autorità, come rilevato dalla dottrina, non appare sempre chiara.

Per quanto attiene, invece, agli istituti bancari soggetti a vigilanza, l'art. 6 del Regolamento (UE) n. 1024/2013 suddivide gli stessi in enti, rispettivamente di «*significant relevance*» e di «*less significant*», sottoponendo i primi alla vigilanza della Banca Centrale europea e i secondi a quella delle Autorità degli Stati membri. In particolare, ai sensi dell'art. 6, par. 4 del citato regolamento, la «significatività è valutata sulla base dei seguenti criteri: i) dimensioni; ii) importanza per l'economia dell'Unione o di qualsiasi Stato membro partecipante; iii) significatività delle attività transfrontaliere». la disposizione prevede, inoltre che gli enti creditizi «non sono considerati meno significativi, tranne se giustificato da particolari circostanze da specificare nella metodologia, qualora soddisfino una qualsiasi delle seguenti condizioni: i) il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di EUR; ii) il rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato

membro partecipante in cui sono stabiliti supera il 20 %, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di EUR; iii) in seguito alla notifica dell'autorità nazionale competente secondo cui tale ente riveste un'importanza significativa con riguardo all'economia nazionale, la BCE decide di confermare tale significatività sulla scorta di una sua valutazione approfondita, compreso lo stato patrimoniale, dell'ente creditizio in questione». La norma precisa, altresì, che la BCE «può, di propria iniziativa, considerare un ente di importanza significativa quando questo ha stabilito filiazioni in più di uno Stato membro partecipante e le sue attività o passività transfrontaliere rappresentano una parte significativa delle attività o passività totali soggette alle condizioni di cui alla metodologia».

La BCE esercita poteri di “vigilanza diretta” su tutti gli enti creditizi qualificati come significativi. Viceversa, nel caso degli istituti meno significativi essi sono assoggettati alla vigilanza delle autorità nazionali dei singoli Stati membri, e solo “indirettamente” a quella della BCE, la quale, in ogni caso, ha la possibilità di avocare a sé la vigilanza sugli istituti meno significativi se ciò comporta la garanzia di un maggiore e più coerente livello di applicazione delle disposizioni sulla vigilanza bancaria.

Le funzioni affidate alla BCE, che devono essere esercitate in un'ottica di cooperazione e leale collaborazione con le autorità nazionali, sono analiticamente elencate dall'art. 4 del Regolamento (UE) n. 1024/2013, ai sensi del quale la BCE ha una «competenza esclusiva» nell'assolvimento dei seguenti compiti: a) rilasciare e revocare



l'autorizzazione agli enti creditizi; b) nei confronti degli enti creditizi stabiliti in uno Stato membro partecipante che desiderano aprire una succursale o prestare servizi transfrontalieri in uno Stato membro non partecipante, assolvere i compiti che incombono all'autorità competente dello Stato membro di origine in virtù del pertinente diritto dell'Unione; c) valutare le notifiche di acquisizione e di cessione di partecipazioni qualificate in enti creditizi, tranne nel caso della risoluzione di una crisi bancaria; d) assicurare il rispetto degli atti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, che impongono agli enti creditizi requisiti prudenziali relativamente a requisiti in materia di fondi propri, cartolarizzazione, limiti ai grandi rischi, liquidità, leva finanziaria, segnalazione e informativa al pubblico delle informazioni su tali aspetti; e) assicurare il rispetto degli atti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, che impongono agli enti creditizi requisiti che assicurino la presenza di solidi dispositivi di governo societario, compresi i requisiti di professionalità e onorabilità per le persone responsabili dell'amministrazione degli enti creditizi, di processi di gestione del rischio, di meccanismi di controllo interno, di politiche e prassi di remunerazione e di processi efficaci di valutazione dell'adeguatezza del capitale interno, compresi i modelli basati sui rating interni; f) effettuare le valutazioni prudenziali comprese, se del caso in coordinamento con l'EBA, le prove di stress e la loro eventuale pubblicazione, per accertare se i dispositivi, le strategie, i processi e meccanismi instaurati dagli enti creditizi e i fondi propri da essi detenuti permettano una gestione solida e la copertura dei rischi e, alla luce di tale

valutazione prudenziale, imporre agli enti creditizi obblighi specifici in materia di fondi propri aggiuntivi, specifici requisiti di informativa e di liquidità, nonché altre misure, ove specificamente contemplati dal pertinente diritto dell'Unione; g) esercitare la vigilanza su base consolidata sulle imprese madri degli enti creditizi stabilite in uno degli Stati membri partecipanti, comprese le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista, e partecipare alla vigilanza su base consolidata, anche in collegi delle autorità di vigilanza, fatta salva la partecipazione delle autorità nazionali competenti a tali collegi in qualità di osservatori, sulle imprese madri non stabilite in uno degli Stati membri partecipanti; h) partecipare alla vigilanza supplementare dei conglomerati finanziari in relazione agli enti creditizi che ne fanno parte e assumere i compiti di coordinatore quando la BCE è nominata coordinatore per un conglomerato finanziario conformemente ai criteri fissati nel pertinente diritto dell'Unione; i) assolvere i compiti di vigilanza collegati ai piani di risanamento e alle misure di intervento precoce qualora un ente creditizio o gruppo nei cui confronti la BCE sia l'autorità di vigilanza su base consolidata non soddisfi o rischi di violare i requisiti prudenziali applicabili, nonché, solo nei casi previsti espressamente dal pertinente diritto dell'Unione per le autorità competenti, a cambiamenti strutturali richiesti agli enti creditizi per prevenire lo stress finanziario o il fallimento, ad esclusione dei poteri di risoluzione».

Sempre ai sensi dell'art. 4, par. 3 del citato regolamento, è espressamente previsto che la BCE, nell'assolvimento delle proprie

funzioni, abbia la facoltà di applicare tutto il pertinente diritto dell'Unione e, se tale diritto è composto da direttive, possa applicare anche la disciplina nazionale con cui i singoli Paesi membri hanno inteso dare attuazione a tali direttive. La circostanza, come la dottrina non ha mancato di evidenziare<sup>41</sup>, è degna di nota atteso che viene così previsto, in modo inedito, che una Istituzione europea possa applicare, in via accentrata, la disciplina nazionale dei singoli Stati membri, che in precedenza era di esclusivo appannaggio delle Autorità nazionali di vigilanza.

In aggiunta agli elencati poteri di vigilanza, ed al fine di permetterne lo svolgimento, alla BCE sono espressamente attribuiti anche penetranti poteri ispettivi e di indagine. Essa, infatti, ai sensi dell'art. 10 del Regolamento (UE) n. 1024/2013, può pretendere «la comunicazione di tutte le informazioni di cui necessita per assolvere i compiti attribuitile», ivi incluse le «informazioni da fornire con frequenza periodica e in formati specifici a fini di vigilanza e a relativi fini statistici» da: « a) enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti; b) società di partecipazione finanziaria stabilite negli Stati membri partecipanti; c) società di partecipazione finanziaria mista stabilite negli Stati membri partecipanti; d) società di partecipazione mista stabilite negli Stati membri partecipanti; e) persone appartenenti ai soggetti di cui alle lettere da a) a d); f) terzi cui i soggetti di cui alle lettere da a) a d) hanno esternalizzato funzioni o attività».

---

<sup>41</sup>CLARICH M., *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, Relazione svolta al Convegno *L'ordinamento italiano del mercato finanziario tra continuità e innovazioni*, Modena, 26 ottobre 2012

Per quanto attiene, invece, ai poteri d'indagine, la BCE, ai sensi dell'art. 11 del predetto Regolamento, ha «il diritto di: a) chiedere la presentazione di documenti: b) esaminare i libri e i registri contabili dei soggetti di cui all'articolo 10 (...) e fare copie o estratti dei suddetti libri e documenti; c) ottenere spiegazioni scritte o orali dai soggetti di cui all'articolo 10 (...) o dai loro rappresentanti o dal loro personale; d) organizzare audizioni per ascoltare altre persone che acconsentano ad essere interpellate allo scopo di raccogliere informazioni pertinenti all'oggetto dell'indagine».

Nell'ambito del nuovo sistema dello SSM, i poteri di vigilanza della BCE sono completati, come agevolmente intuibile, anche dalla possibilità di comminare sanzioni amministrative. Ed infatti, ai sensi dell'art. 18 del Regolamento (UE) n. 1024/2013, la BCE, nell'ambito dell'assolvimento dei compiti che le sono attribuiti, «può imporre sanzioni amministrative pecuniarie fino al doppio dell'importo dei profitti ricavati o delle perdite evitate grazie alla violazione, quando questi possono essere determinati, o fino al 10 % del fatturato complessivo annuo, come definito dal pertinente diritto dell'Unione, della persona giuridica nell'esercizio finanziario precedente o altre sanzioni pecuniarie eventualmente previste dal pertinente diritto dell'Unione». La norma precisa inoltre che se l'ente da sanzionare appartiene ad una realtà di gruppo, il fatturato complessivo annuo da computare ai fini della applicazione della sanzione è pari al «fatturato complessivo annuo risultante nel conto consolidato dell'impresa madre capogruppo nell'esercizio finanziario precedente».

A fronte di tutto ciò, lo SSM lascia impregiudicata la competenza esclusiva delle autorità nazionali ad esercitare i poteri di vigilanza prudenziale non attribuiti alla BCE, quali, in particolare, quelli in tema di trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti o di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo.

### **3.2 - Il secondo pilastro dell'Unione bancaria: la (complessa) disciplina sulla Bank Resolution.**

A fronte della gravità degli effetti della crisi finanziaria e delle sue ricadute “sistemiche” sulle finanze pubbliche dei singoli Stati membri, è apparso subito chiaro che l’istituzione del sistema di vigilanza unico sarebbe stata, di per sé sola, del tutto insufficiente a perseguire e garantire gli obiettivi della stabilità e della crescita del mercato finanziario in assenza di una disciplina europea, parimenti uniforme, sulla prevenzione e gestione delle crisi bancarie.

Ed infatti, già nel corso del 2012, il Consiglio europeo, ritenendo che fosse un «imperativo spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano<sup>42</sup>», ha ritenuto necessario affiancare al SSM un meccanismo, altrettanto unico, relativo alla risoluzione delle insolvenze degli istituti di credito, nell’ambito di un più ardito progetto relativo alla creazione di una vera e propria Unione bancaria europea<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup>EURO AREA SUMMIT STATEMENT, Brussels, 29/06/2012, *Dichiarazione del Vertice Della Zona Euro*, 29 giugno 2012, disponibile al seguente link [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-7\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-7_it.htm)

<sup>43</sup>Come è dato leggere nel Considerando n. 12 del Regolamento (UE) n. 1020/2013, il «Consiglio europeo ha preso atto, nelle conclusioni del 13/14 dicembre 2012, che «In

In tale contesto, il legislatore europeo ha emanato, in rapida sequenza, due provvedimenti normativi. Il primo è rappresentato dalla direttiva 2014/59/UE, che dispone un quadro di regole armonizzate relative al risanamento ed alla risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento<sup>44</sup>(altresì nota come *Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*), adottata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 15 maggio 2014 ed entrata in vigore in data 1° gennaio 2015.

Il secondo è dato, invece, dal Regolamento UE n. 806/2014, che istituisce il vero e proprio Meccanismo di Risoluzione Unico quale secondo pilastro dell'Unione bancaria.

### **3.2.1 - In particolare, la BRRD.**

La riforma strutturale della gestione europea delle insolvenze bancarie ha preso concretamente il via con la proposta di direttiva<sup>45</sup> presentata dalla Commissione europea il 6 giugno 2012, formulata sulla

---

un contesto in cui la vigilanza bancaria è trasferita effettivamente ad un meccanismo di vigilanza unico sarà necessario un meccanismo di risoluzione unico, dotato dei poteri atti ad assicurare che qualsiasi banca in uno Stato membro partecipante possa essere assoggettata a risoluzione mediante gli strumenti opportuni» e che «il meccanismo di risoluzione unico dovrebbe basarsi sui contributi dello stesso settore finanziario e comprendere adeguate ed efficaci misure di sostegno»

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Commissione Europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2012)280 final, 2012/0150(COD), Bruxelles, 6 giugno 2012. Per un primo commento alla proposta di direttiva, v. BONFATTI, *Le procedure di prevenzione e di regolazione delle situazioni di "crisi" delle banche nella prospettiva della regolazione comunitaria*, 19 novembre 2013, disponibile su *Ilcaso.it*.

scorta dei c.d. *Key Attributes for Effective Resolution Regime for Financial Institutions* quali standard internazionali elaborati dal *Financial Stability Board* nel mese di ottobre 2011. Il riferimento è alla direttiva 2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento<sup>46</sup>(altresì nota come *Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*), adottata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 15 maggio 2014 ed entrata in vigore in data 1° gennaio 2015.

L'obiettivo principale della BRRD è quello di introdurre a livello europeo una disciplina armonizzata che «fornisca alle autorità un insieme credibile di strumenti per un intervento sufficientemente precoce e rapido in un ente in crisi o in dissesto, al fine di garantire la continuità delle funzioni finanziarie ed economiche essenziali dell'ente, riducendo al minimo l'impatto del dissesto sull'economia e sul sistema finanziario»<sup>47</sup>, determinando in tal modo un inedito ampliamento «dell'azione pubblicistica alle fasi prodromiche del dissesto, ossia ai momenti che (...) precedono il precipitare delle condizioni della banca verso forme di anomalia ormai irreversibili»<sup>48</sup>.

Tra le novità più significative introdotte dalla BRRD vi è l'obbligo, da parte di ciascuno Stato membro, di provvedere alla designazione di una

---

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Considerando n. 5 della Direttiva 2014/59/UE.

<sup>48</sup>SUPINO, *Soggettività bancaria assetti patrimoniali regole prudenziali*, Milano, 2017, 91, che fa a propria volta riferimento allo scritto di HUERTAS, NIETO, *A game changer: The EU banking recovery and resolution directive*, disponibile al seguente link: su [voxeu.org](http://voxeu.org).

(o, «in via eccezionale»<sup>49</sup>più) autorità di risoluzione nazionali, le quali sono «abilitate ad applicare gli strumenti e a esercitare i poteri di risoluzione». Ciascuna delle predette autorità è espressamente qualificata come «autorità amministrativa pubblica» e le sono «conferiti poteri amministrativi pubblici»<sup>50</sup>. È fatto altresì obbligo agli Stati membri di provvedere «a che, in seno alle autorità competenti, banche centrali nazionali, ministeri competenti ovvero altre autorità, vi sia indipendenza operativa tra la funzione di risoluzione e la funzione di vigilanza o altre funzioni dell'autorità in questione».

---

<sup>49</sup>Ed infatti, ai sensi dell'art. 3, par. 10 della Direttiva 2014/59/UE, lo «Stato membro che ai fini dell'applicazione degli strumenti e dell'esercizio dei poteri di risoluzione designa (...) più di una autorità, fornisce all'ABE e alla Commissione una completa motivazione di tale scelta e ripartisce chiaramente le funzioni e i poteri tra le diverse autorità, assicura un adeguato coordinamento tra di esse e designa un'unica autorità quale autorità di contatto ai fini della collaborazione e del coordinamento con le autorità pertinenti di altri Stati membri».

<sup>50</sup> Art. 3 della Direttiva 2014/59/UE. Cfr. anche il Considerando n. 15 della medesima direttiva, ai sensi del quale « Al fine di assicurare la necessaria rapidità di azione, garantire l'indipendenza dai soggetti economici ed evitare conflitti di interesse, gli Stati membri dovrebbero nominare autorità amministrative pubbliche o autorità investite di poteri amministrativi pubblici per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti relativi alla risoluzione ai sensi della presente direttiva e garantire che a tali autorità di risoluzione siano destinate risorse adeguate. La designazione di autorità pubbliche non esclude il conferimento di deleghe sotto la responsabilità di un'autorità di risoluzione. Tuttavia, non occorre disporre in modo specifico quale o quali autorità dovrebbero essere nominate dagli Stati membri per rivestire la funzione di autorità di risoluzione. L'armonizzazione di quest'aspetto potrebbe facilitare il coordinamento, ma costituirebbe anche una notevole interferenza negli ordinamenti costituzionali e amministrativi degli Stati membri. È possibile raggiungere un livello sufficiente di coordinamento anche attraverso regole meno intrusive: tutte le autorità nazionali coinvolte nella risoluzione di enti dovrebbero essere rappresentate in collegi di risoluzione che attuano il coordinamento a livello transfrontaliero o di Unione. Gli Stati membri dovrebbero quindi essere liberi di scegliere a quali autorità attribuire la competenza di applicare gli strumenti di risoluzione e di esercitare i poteri stabiliti nella presente direttiva. Quando uno Stato membro nomina l'autorità responsabile della vigilanza prudenziale degli enti («autorità competente») quale autorità di risoluzione, è opportuno mettere in atto adeguati accorgimenti aventi natura strutturale per separare le funzioni di vigilanza e quelle di risoluzione. Tale separazione non dovrebbe impedire alla funzione di risoluzione l'accesso alle informazioni che sono disponibili alla funzione di vigilanza».



Una disciplina particolare è riservata alla gestione delle crisi dei gruppi bancari europei transfrontalieri, ipotesi in cui le differenti autorità di risoluzione dei Paesi membri coinvolti devono cooperare in appositi «collegi di risoluzione». Questi ultimi, sono tra l'altro composti: (i) dalla «autorità di risoluzione a livello di gruppo»; (ii) dalle «autorità di risoluzione di ciascuno Stato membro in cui è stabilita una filiazione interessata dalla vigilanza su base consolidata»; (iii) dalle «autorità di risoluzione degli Stati membri in cui è stabilita un'impresa madre di uno o più enti del gruppo»; (iv) dalle «autorità di risoluzione degli Stati membri in cui sono ubicate le succursali significative»; (v) dai «ministeri competenti, quando le autorità di risoluzione che sono membri del collegio di risoluzione non sono i ministeri competenti»<sup>51</sup>. Lo scopo, chiaramente evidenziato dai Considerando della direttiva, è quello di elaborare «un programma di risoluzione di gruppo dovrebbe agevolare una risoluzione coordinata, che ha più probabilità di produrre i migliori risultati per tutti gli enti di un gruppo»<sup>52</sup>.

A tal fine, la BRRD prevede un complesso *iter* di gestione della crisi degli enti creditizi (ivi compresi quelli a carattere transfrontaliero) che si snoda attraverso tre fasi, relative (i) alla pianificazione; (ii) al risanamento; (iii) ed infine alla eventuale risoluzione degli istituti di credito.

Al riguardo, è stato autorevolmente osservato che la «Direttiva ha due anime», delle quali «la prima è un potenziamento degli strumenti di

---

<sup>51</sup> Cfr. l'art. 88 della Direttiva 2014/59/UE.

<sup>52</sup> Considerando n. 99 della Direttiva 2014/59/UE.

vigilanza», mentre la «seconda, invece, concerne la “risoluzione” vera e propria»<sup>53</sup>.

Le prime misure previste dalla direttiva a salvaguardia degli istituti di credito sono rappresentate dai piani di risanamento e di risoluzione, espressamente disciplinati dall'art. 4 all'art. 26 della direttiva. Si tratta di strumenti che sono predisposti in un'ottica di prevenzione della crisi, e di potenziamento della vigilanza bancaria.

Ai sensi dell'art. 5 della BRRD, ogni istituto bancario rientrante nel campo di applicazione della direttiva è tenuto non solo a predisporre, ma anche ad aggiornare un piano di risanamento che «preveda l'adozione da parte dell'ente di misure volte al ripristino della sua situazione finanziaria dopo un deterioramento significativo della stessa». Ciascun piano di risanamento (c.d. *recovery plan*) (i) deve indicare espressamente non solo «le condizioni e procedure atte a garantire la tempestività delle azioni di risanamento, così come una vasta gamma di opzioni di risanamento», ma anche «una serie di scenari di grave stress macroeconomico e finanziario attinenti alla specifica situazione dell'ente e comprendenti eventi di natura sistemica e stress specifici per singole persone giuridiche e per i gruppi»<sup>54</sup>; (ii) deve essere approvato dall'organo amministrativo di ciascun ente; (iii) e va sottoposto alla «verifica dell'autorità competente», affinché quest'ultima ne valuti l'adeguatezza con riferimento alla «ragionevole probabilità che l'attuazione delle disposizioni proposte nel piano preservi o ripristini la sostenibilità economica e la situazione finanziaria dell'ente o del gruppo,

---

<sup>53</sup>STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie*, 324.

<sup>54</sup> Cfr. art. 5 della Direttiva 2014/59/UE.

tenuto conto delle misure preparatorie che l'ente ha preso o intende prendere» e la «ragionevole probabilità che l'attuazione del piano e delle opzioni specifiche ivi contenute sia rapida ed efficace in situazioni di stress finanziario evitando quanto più possibile effetti negativi di entità significativa sul sistema finanziario, anche in scenari che indurrebbero altri enti a mettere in atto piani di risanamento nello stesso periodo»<sup>55</sup>.

A propria volta, l'autorità competente è tenuta a presentare il piano di risanamento all'autorità di risoluzione, affinché quest'ultima lo esamini «al fine di individuare eventuali azioni che possono avere un impatto negativo sulla capacità di risoluzione dell'ente». Nel caso in cui il piano presenti «carenze» o profili attinenti a «sostanziali impedimenti», l'autorità competente è tenuta a richiedere all'ente creditizio «un piano modificato che indichi in che modo si stia ponendo rimedio a tali carenze o impedimenti» e, nel caso in cui ritenga che «il piano modificato non ponga adeguato rimedio alle carenze e agli impedimenti» la stessa autorità può «ingiungere all'ente di apportare modifiche specifiche». Nel caso in cui l'ente non ottemperi alle indicazioni della competente autorità di vigilanza, quest'ultima può intimare allo stesso l'adozione di particolari misure, tra le quali la riduzione del profilo di rischio, la modifica della struttura di amministrazione e controllo o una adeguata ricapitalizzazione patrimoniale<sup>56</sup>.

Per quanto concerne i piani di risoluzione, essi sono predisposti dall'autorità di risoluzione, a seguito della consultazione della competente

---

<sup>55</sup> Cfr. art. 6 della Direttiva 2014/59/UE.

<sup>56</sup> Cfr. art. 6 ss. della Direttiva 2014/59/UE.

autorità di vigilanza. Essi devono, tra l'altro, contenere (i) una idonea previsione dei tempi occorrenti per l'esecuzione del piano, (ii) la stima delle risorse occorrenti, (iii) una «descrizione delle operazioni e dei sistemi essenziali per assicurare la continuità del funzionamento dei processi operativi dell'ente», (iv) l'esposizione delle misure di risoluzione previste dal piano (v) le modalità di finanziamento della risoluzione. Si prevede, inoltre, l'obbligo di aggiornamento del piano, «almeno una volta all'anno e a seguito di cambiamenti sostanziali nella struttura giuridica o organizzativa dell'ente, nella sua attività o nella sua situazione finanziaria che possano influire in misura sostanziale sull'efficacia del piano o rendere altrimenti necessaria una revisione del piano di risoluzione»<sup>57</sup>.

Ben più incisiva è la disciplina relativa alla vera e propria risoluzione degli istituti di credito, la quale, come è stato acutamente osservato, «è una soluzione alternativa a quella delle procedure concorsuali», atteso che il «ricorso alla risoluzione indirizza la gestione della crisi bancaria verso un percorso diverso rispetto a quello che conseguirebbe all'utilizzo della procedura concorsuale ordinariamente applicabile»<sup>58</sup>.

Per quel che più rileva, la BRRD in primo luogo, stabilisce espressamente gli «obiettivi» della risoluzione, ossia (i) «garantire la continuità delle funzioni essenziali» degli enti; (ii) «evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria, in particolare attraverso la prevenzione del contagio, anche delle infrastrutture di mercato, e con il mantenimento della disciplina di mercato»; (iii) «salvaguardare i fondi

---

<sup>57</sup> Cfr. art. 10 della Direttiva 2014/59/UE.

<sup>58</sup> Stanghellini, *La gestione delle crisi bancarie*, 327

pubblici riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario»; (vi) tutelare i depositanti contemplati dalla direttiva 2014/49/UE e gli investitori contemplati dalla direttiva 97/9/CE; (v) «tutelare i fondi e le attività dei clienti»<sup>59</sup>.

Il secondo luogo, la citata direttiva fissa una serie di «Principi generali che disciplinano la risoluzione» stabilendo, tra l'altro, espressamente che (i) «gli azionisti dell'ente soggetto a risoluzione sopportano per primi le perdite»; (ii) «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, salvo espresse disposizioni contrarie a norma della presente direttiva»; (iii) «l'organo di amministrazione e l'alta dirigenza dell'ente soggetto a risoluzione sono sostituiti, salvo i casi in cui il mantenimento della totalità o di parte dell'organo di amministrazione e dell'alta dirigenza, a seconda delle circostanze, sia considerato necessario per conseguire gli obiettivi di risoluzione»; (iv) «le persone fisiche e giuridiche sono tenute a rispondere, subordinatamente al diritto dello Stato membro, a norma del diritto civile o penale, delle loro responsabilità per il dissesto dell'ente»; (v) «salvo disposizione contraria nella presente direttiva, i creditori di una stessa classe ricevono pari trattamento»; (vi) «i depositi protetti sono interamente salvaguardati».

Infine, la BRRD elenca e disciplina gli «strumenti» attraverso i quali la risoluzione deve essere attuata, individuandoli: (i) nello «strumento per

---

<sup>59</sup> Cfr. art. 31 della Direttiva 2014/59/UE.

la vendita dell'attività d'impresa»; (ii) nello «strumento dell'ente-ponte»; (iii) nello «strumento della separazione delle attività»; (iii) infine, nello «strumento del bail-in», ulteriormente precisando che «le autorità di risoluzione possono applicare gli strumenti di risoluzione individualmente o combinandoli»<sup>60</sup>, ed inducendo in tal modo la dottrina ad affermare che «nel nostro vocabolario, dobbiamo aggiungere a quelli già esistenti un ulteriore significato di “risoluzione”: quello dell'insieme di “attrezzi” di cui dispone l'autorità per gestire in modo corretto la crisi di una banca»<sup>61</sup>.

Ad una valutazione d'insieme, non può dubitarsi che la disciplina introdotta a livello europeo dalla BRRD abbia l'evidente merito di aver contribuito a rendere maggiormente omogenee le differenti regolamentazioni nazionali sulle crisi bancarie previste dai singoli ordinamenti dei Paesi membri, predisponendo anche un apposito *framework* relativo alla cooperazione fra le autorità nazionali di risoluzione nell'ipotesi di dissesto dei gruppi bancari a carattere transfrontaliero.

Altrettanto evidenti sono, tuttavia, i limiti dell'approccio seguito dal legislatore europeo con l'emanazione della BRRD. Quest'ultima, infatti, si basa su di un livello di armonizzazione minima, attribuendo, in tal modo, agli Stati membri cospicui margini di discrezionalità in sede di recepimento del provvedimento, a detrimento del *level playing field* che la disciplina di settore necessariamente presuppone.

---

<sup>60</sup> Cfr. art. 31 della Direttiva 2014/59/UE.

<sup>61</sup> STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie*, 327

### 3.2.2 - Il Single Resolution Mechanism (SRM) ed il Fondo di risoluzione unico.

L'inadeguatezza della disciplina di armonizzazione minima introdotta a seguito della BRRD è apparsa particolarmente evidente soprattutto con riferimento ai Paesi dell'Eurozona assoggettati al primo pilastro dell'Unione bancaria rappresentato, per quanto già detto, dal *Single Supervisory Mechanism* (SSM).

È questa la ragione per cui le Istituzioni europee, a distanza di appena due mesi dall'adozione della Direttiva 2014/59/UE, hanno ritenuto opportuno affiancare al meccanismo di vigilanza unico anche un ulteriore meccanismo, parimenti unico, di risoluzione delle crisi bancarie.

È stato così emanato il Regolamento UE n. 806/2014<sup>62</sup>, un provvedimento che, in quanto tale, detta una disciplina immediatamente cogente ed uniforme per i Paesi membri che ne sono destinatari. Come emerge, infatti, dagli stessi Considerando che precedono il vero e proprio articolato del regolamento appena citato, è chiara la consapevolezza che: (i) la «maggiore efficienza dei meccanismi di risoluzione è essenziale per evitare i danni provocati in passato dai dissesti delle banche»<sup>63</sup>; (ii) la «frammentazione del mercato interno è destinata a perdurare fintantoché le norme in materia di risoluzione, le prassi e gli approcci seguiti per la ripartizione degli oneri manterranno una dimensione nazionale e

---

<sup>62</sup> Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010

<sup>63</sup> Considerando n. 8 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

fintantoché i fondi necessari per finanziare la risoluzione saranno reperiti e spesi a livello nazionale»; (iii) inoltre, le «autorità nazionali di vigilanza sono fortemente incentivate a minimizzare l'impatto potenziale delle crisi bancarie sull'economia del rispettivo paese mediante l'adozione unilaterale di interventi per circoscrivere le operazioni bancarie, ad esempio limitando i trasferimenti e i prestiti infragruppo oppure imponendo requisiti patrimoniali e in materia di liquidità più elevati alle filiazioni nella propria giurisdizione di imprese madri a rischio di dissesto» e, per l'ulteriore effetto, risultano in tal modo «limitate le attività transfrontaliere delle banche e, quindi, eretti ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali e falsata la concorrenza nel mercato interno»<sup>64</sup>; (iv) la direttiva 2014/59/UE, pur rappresentando «un passo significativo verso l'armonizzazione delle norme in materia di risoluzione delle banche in tutta l'Unione» e prevedendo «la cooperazione tra le autorità di risoluzione in caso di dissesto di banche transfrontaliere», introduce ciò non di meno «regole di armonizzazione minime e non stabilisce la centralizzazione del processo decisionale in materia di risoluzione», stabilendo, «essenzialmente strumenti e poteri comuni di risoluzione che sono messi a disposizione delle autorità nazionali di ciascuno Stato membro, alle quali lascia tuttavia una certa discrezionalità nell'applicazione degli strumenti e nel ricorso ai meccanismi di finanziamento nazionali a sostegno delle procedure di risoluzione»<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Considerando n. 9 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

<sup>65</sup> Considerando n. 10 del Regolamento (UE) n. 806/2014.



Il vincolo di stretta complementarità sussistente tra il *Single Supervisory Mechanism* ed il *Single Resolution Mechanism*, è non solo espressamente enunciata dal dettato normativo<sup>66</sup>, ma è altresì evidente già dal campo di applicazione del Regolamento UE n. 806/2014, che coincide con quello relativo al SSM; ed infatti, sono assoggettati al SRM: (i) gli «enti creditizi stabiliti in uno Stato membro partecipante; (ii) le «imprese madri, comprese le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista, stabilite in uno Stato membro partecipante, ove siano soggette alla vigilanza su base consolidata svolta dalla BCE conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 1024/2013»; (iii) le «imprese d'investimento e gli enti finanziari stabiliti in uno Stato membro partecipante ove rientrino nell'ambito della vigilanza su base consolidata dell'impresa madre svolta dalla BCE conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 1024/2013»<sup>67</sup>.

Riservando al prosieguo della presente trattazione ogni più opportuno approfondimento, è qui possibile evidenziare, in via di prima approssimazione, che il meccanismo di risoluzione unico, al fine di realizzare gli obiettivi ai quali è preposto, si compone essenzialmente di un Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board* o SRB) e di un Fondo unico di risoluzione (*Single Resolution Fund* o SRF).

---

<sup>66</sup> Cfr. il Considerando n. 11 del Regolamento (UE) n. 806/2014, secondo cui «Vigilanza e risoluzione sono due aspetti complementari dell'instaurazione del mercato interno per i servizi finanziari, la cui applicazione allo stesso livello è considerata interdipendente».

<sup>67</sup> Cfr. l'art. 2 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

Il SRB è definito come «agenzia dell'Unione», avente «personalità giuridica»<sup>68</sup>. Esso, in quanto «responsabile del funzionamento efficace e coerente»<sup>69</sup> del SRM è dotato di una «struttura specifica corrispondente ai suoi compiti» e si compone di un presidente, che lo rappresenta, da altri quattro membri a tempo pieno nominati conformemente all'articolo 56 del medesimo regolamento e da «un membro nominato da ciascuno Stato membro partecipante in rappresentanza delle loro autorità nazionali di risoluzione»<sup>70</sup>. Possono, inoltre, partecipare alle riunioni del SRB ulteriori due soggetti rappresentanti sia della Commissione, sia della BCE, da queste ultime rispettivamente designati, i quali hanno il diritto (i) di partecipare alle riunioni delle sessioni esecutive e delle sessioni plenarie del SRB in qualità di osservatori permanenti; (ii) di partecipare alle discussioni; (iii) e di accedere a tutti i documenti<sup>71</sup>.

La «struttura amministrativa e di gestione» del SRB è composta: (i) dal presidente; (ii) dalla sessione plenaria del SRB; (iii) e dalla sessione esecutiva dello stesso Ente.

---

<sup>68</sup> Cfr. l'art. 42 del Regolamento (UE) n. 806/2014, il quale, al par. 2, precisa inoltre che «In ciascuno Stato membro» il SRB «gode della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dall'ordinamento giuridico nazionale. In particolare, può acquistare o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio».

<sup>69</sup> Cfr. l'art. 7, par. 1 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

<sup>70</sup> Cfr. l'art. 43 del Regolamento (UE) n. 806/2014. L'art. 56 del medesimo regolamento prevede che «Il presidente (...) e i membri di cui all'articolo 43, (...), sono designati in base ai meriti, alle competenze, alla conoscenza delle questioni bancarie e finanziarie, nonché all'esperienza in materia di vigilanza e regolamentazione finanziaria e di risoluzione bancaria» e sono «scelti sulla base di una procedura di selezione aperta, che rispetta i principi di equilibrio di genere, esperienza e qualifica. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono debitamente e tempestivamente informati sulla procedura in ogni fase del suo svolgimento».

<sup>71</sup> Cfr. l'art. 43 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

Per quanto concerne il Presidente del SRB, tale figura, affiancata da un vicepresidente, svolge, tra l'altro, i seguenti compiti: (i) prepara i lavori delle sessioni plenarie ed esecutive del SRB, ne convoca e ne presiede le riunioni; (ii) gestisce il SRB e ne esegue il «programma di lavoro annuale»; (iii) si occupa delle «questioni riguardanti l'amministrazione corrente» del SRB, predisponendo a dando esecuzione al bilancio dell'Ente<sup>72</sup>.

Il Regolamento individua poi specificamente i compiti della sessione esecutiva del SRB, tra i quali rientra: (i) preparare tutte le decisioni che saranno adottate dal SRB in sessione plenaria; (ii) prendere tutte le decisioni necessarie ai fini dell'attuazione del regolamento; (iii) in generale, assumere le decisioni e determinare le azioni di risoluzione da intraprendere nei confronti dei singoli istituti di credito che ricadono sotto la responsabilità del SRB e ove «necessario, per motivi di urgenza», «adottare determinate decisioni provvisorie» in vece del SRB in sessione plenaria, «in particolare su questioni di gestione amministrativa, comprese le questioni di bilancio».<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Cfr. l'art. 56 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

<sup>73</sup> Cfr. l'art. 54 del Regolamento (UE) n. 806/2014, ai sensi del quale «Nell'esercizio delle sue funzioni (...), il Comitato: a) prepara, valuta e approva i piani di risoluzione delle entità e dei gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 2, e delle entità e dei gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 4, lettera b), e all'articolo 7, paragrafo 5, ove siano soddisfatte le condizioni di applicazione dei suddetti paragrafi, conformemente agli articoli 8, 10 e 11; b) applica obblighi semplificati a determinate entità e gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 2, e a entità e gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 4, lettera b), e all'articolo 7, paragrafo 5, ove siano soddisfatte le condizioni di applicazione dei suddetti paragrafi, conformemente all'articolo 11; c) determina il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili che le entità e i gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 2, e le entità e i gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 4, lettera b), e all'articolo 7, paragrafo 5, ove siano soddisfatte le condizioni di applicazione dei suddetti paragrafi, sono tenuti a rispettare in qualsiasi momento conformemente all'articolo 12; d) fornire alla Commissione, il prima possibile, un programma di risoluzione a norma dell'articolo 18, accompagnato da

Alla sessione plenaria del SRB spetta, invece, tra gli altri, il compito di: (i) adottare, entro il 30 novembre di ogni anno, il programma di lavoro annuale del SRB per l'anno successivo, sulla base di un progetto presentato dal presidente, e trasmetterlo a fini informativi al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione ed alla BCE; (ii) adottare e monitorare il bilancio annuale del SRB; (iii) decidere «in merito al ricorso al Fondo, se il sostegno del Fondo, in un dato intervento di risoluzione, è richiesto al di sopra della soglia di 5 000 000 000 di EUR per la quale la ponderazione del sostegno alla liquidità è pari a 0,5»; (iv) decidere «in merito alla necessità di raccogliere contributi straordinari» per come previsti dagli artt. 71 e 72 del Regolamento, o ricorrere ai mezzi di finanziamento alternativi a norma degli articoli 73 e 74 del medesimo provvedimento, od ancora mettere «in comune» i meccanismi di finanziamento nazionali ai sensi dell'art. 78; (v) decidere sugli «investimenti» previsti dall'art. 75 del Regolamento<sup>74</sup>; (vi) adottare la relazione annuale sulle attività del Comitato di cui all'art. 45 del Regolamento, che «dovrà contenere spiegazioni dettagliate sull'esecuzione del bilancio»; (vii) adottare «una strategia antifrode, proporzionata ai rischi

---

tutte le informazioni pertinenti che le permettano, a tempo debito, di valutare e prendere una decisione o, se del caso, di proporre una decisione al Consiglio, a norma dell'articolo 18, paragrafo 7; e) decidere in merito alla parte II del bilancio del Comitato, che riguarda il Fondo, in conformità dell'articolo 60».

<sup>74</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 75, par. 3 del Regolamento (UE) n. 806/2014, il SRB «possiede una strategia di investimento prudente e sicura (...) 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, tenendo conto degli atti delegati di cui all'articolo 460 del regolamento (UE) n. 575/2013 nonché delle altre pertinenti disposizioni del suddetto regolamento. Gli investimenti sono sufficientemente diversificati sotto il profilo settoriale, geografico e in modo proporzionale. Il rendimento degli investimenti confluisce nel Fondo».

di frode, tenendo conto dei costi e dei benefici delle misure da attuare»; (viii) adottare «norme di prevenzione e gestione dei conflitti di interesse in relazione ai suoi membri»; (ix) adottare «il proprio regolamento interno e il regolamento del Comitato in sessione esecutiva»; (x) prendere «ogni decisione relativa alla costituzione e, se necessario, alla modifica delle strutture interne» del SRB.

Del tutto analogamente a quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1024/2013 afferente il *Single Supervisory Mechanism*, gli «strumenti di risoluzione» di cui può servirsi il SRB sono i seguenti: (i) lo «strumento per la vendita dell'attività d'impresa»; (ii) lo «strumento dell'ente-ponte»; (iii) lo «strumento della separazione delle attività»; (iv) infine, lo «strumento del bail-in»<sup>75</sup>.

Oltre alla suddivisione dei compiti tra la sessione esecutiva e quella plenaria del SRB, il Regolamento prevede anche una specifica ripartizione di competenze tra il *Single Resolution Board* e le autorità di risoluzione dei singoli Stati membri.

Ed infatti, il SRB è espressamente «incaricato di elaborare i piani di risoluzione e di adottare tutte le decisioni relative alla risoluzione per: (i) le banche ed i gruppi bancari che sono considerati «significativi» ai sensi dell'art. 6, par.4, del regolamento (UE) n. 1024/2013; (ii) le banche o i gruppi bancari in relazione ai quali la BCE ha deciso, sempre a norma dell'art. 6, par.5, lettera b), del regolamento (UE) n. 1024/2013, di

---

<sup>75</sup> Cfr. l'art. 22 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

«esercitare direttamente tutti i poteri pertinenti»; (iii) in ogni caso, i gruppi a carattere transfrontaliero<sup>76</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le banche ed i gruppi bancari che non ricadono nell'alveo dei poteri del SRB, spetta, invece, alle autorità nazionali di risoluzione: (i) adottare piani di risoluzione ed eseguire una valutazione della possibilità di risoluzione ai sensi degli artt. 8 e 10 e della procedura di cui all'art. 9 del regolamento; (ii) adottare le misure previste in caso di «intervento precoce» ai sensi dell'art. 13, par. 3 del regolamento; (iii) applicare, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento, gli «obblighi semplificati» o derogare all'obbligo di predisporre piani di risoluzione; (iv) decidere, a norma dell'art. 12 del Regolamento, «il livello di requisiti minimi di fondi propri» e le «passività ammissibili». In ogni caso, per un verso, spetta alle autorità di risoluzione nazionali «adottare decisioni di risoluzione ed applicare gli strumenti di risoluzione» previsti dal regolamento, subordinatamente alla «condizione che l'azione di risoluzione non richieda l'utilizzo del Fondo e sia finanziata esclusivamente mediante gli strumenti» previsti dagli artt. 21 e seguenti del regolamento «e/o dal sistema di garanzia dei depositi, in conformità dell'articolo 79 e della procedura stabilita all'articolo 31» del medesimo provvedimento normativo. Per altro verso, è espressamente previsto che l'adozione del programma di risoluzione è di competenza del SRB, nel caso in cui l'azione di risoluzione richieda «l'utilizzo del Fondo»<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Cfr. l'art. 7 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

<sup>77</sup> Cfr. l'art. 7 del Regolamento (UE) n. 806/2014.

Ed infatti, i poteri e gli strumenti di intervento del SRB sono supportati da un apposito Fondo unico di risoluzione, la cui costituzione, come è agevole immaginare, risulta essere di vitale importanza ai fini del concreto raggiungimento degli obiettivi non solo propri del *Single Resolution Mechanism*, ma a quelli complessivamente sottesi all'intero progetto di Unione bancaria europea.

Il Fondo, di proprietà del SRB, è «alimentato conformemente alle norme relative al trasferimento dei fondi raccolti a livello nazionale», in base a quanto stabilito dall'«*Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico*» siglato a Bruxelles dai Paesi dell'Eurozona in data 14 maggio 2014<sup>78</sup>. I mezzi finanziari necessari alla costituzione del Fondo sono posti direttamente a carico delle banche dei Paesi membri. In particolare, si prevede che la dotazione patrimoniale del Fondo dovrà essere complessivamente pari all'1% del totale dei depositi monetari dei medesimi istituti di crediti per un valore stimato di circa 55 miliardi di Euro.

L'esposizione, ancorché sommaria, fin qui compiuta evidenzia come le Istituzioni europee abbiano profuso un cospicuo impegno nel far fronte

---

<sup>78</sup>In particolare l'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico annovera quali «Parti contraenti» il « Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica di Croazia, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia». Il testo dell'accordo è disponibile al seguente link: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+8457+2014+INIT&l=it>

agli effetti della crisi originatasi fin dal 2007 negli Stati Uniti, predisponendo (e sottoponendo a continue riforme) un quadro di regole al complementare fine di (i) garantire la stabilità del sistema finanziario dell'Unione europea e dei paesi dell'eurozona; (ii) assicurare il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi finanziari e bancari; (iii) predisporre una adeguata tutela dei risparmiatori quali soggetti deboli dei predetti mercati di riferimento; (iv) impedire che il costo dei dissesti degli istituti di credito a rilevanza sistemica si ripercuotesse ai danni dell'intero apparato contributivo dei Paesi membri e, in ultima analisi, sulle finanze pubbliche di ciascuno di essi.

Se sono indubbi tanto il carattere meritorio di tali obiettivi, quanto i progressi compiuti a livello di integrazione normativa per perseguirli, altrettanto evidenti sono gli aspetti di criticità che presenta lo *status quo* della disciplina europea relativa alla vigilanza prudenziale sulle banche ed alla gestione delle situazioni di dissesto degli istituti di credito. Allo stato, infatti, si tratta, come è stato acutamente osservato, di un «sistema di regolazione avente due caratteristiche peculiari: da un lato, una pronunciata complessità; dall'altro, un'emergente asimmetria»; ed infatti, con riferimento al «primo aspetto, è necessario tenere presente che il sistema di regolazione distribuisce competenze e responsabilità su due livelli: quello delle Istituzioni europee e quello delle Istituzioni nazionali competenti», mentre invece, con riguardo al «secondo, in seguito all'unificazione monetaria, si è assistito ad una spaccatura tra Stati Membri



che hanno accolto la moneta unica e Paesi che, invece, hanno preferito trattenerne la politica monetaria all'interno del loro *domaine réservé*<sup>79</sup>.

Essendo, pertanto, evidenti le problematichità, le «incoerenze e le contraddizioni»<sup>80</sup> insite nelle pieghe di tale disciplina estremamente articolata e discontinua, soprattutto con riferimento alla tutela dei consumatori<sup>81</sup>, se ne tenterà, nel prosieguo del presente lavoro una ricostruzione sistematica, tenendo presente, come autorevolmente affermato, che essa non è qualificabile alla stregua di «un corpo legislativo

---

<sup>79</sup> De Biasio M.C., Le criticità dell'Unione Bancaria Europea Una prospettiva pubblicistica, 6 s., disponibile al seguente link: <https://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/fb502e2d-0482-4016-a3af-4ddc33cf5fa6/Paper+De+Biasio.pdf?MOD=AJPERES>. Le medesime perplessità sono state autorevolmente rimarcate anche da CASSESE S., *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Dal testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione dei poteri*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, marzo 2014, 19, secondo cui «per comprendere il disegno che si va costruendo (con l'Unione bancaria), bisogna soffermarsi sulle figure organizzative composite». Ed infatti, secondo l'Autore, «le figure composite sperimentate all'interno degli Stati presentano i seguenti caratteri: concorso di amministrazioni separate, ma contitolari di funzioni o di parti di funzioni, che vengono conferite ad un'amministrazione comune, alla quale esse contribuiscono anche organizzativamente; integrazione in forma associativa, non ordinabile in forma gerarchica, né in funzione del centro o della periferia, ma in funzione del servizio da svolgere; prevalenza del profilo funzionale su quello soggettivo, che passa in secondo piano, in quanto i soggetti fanno parte dell'organizzazione comune, non viceversa (per cui le amministrazioni composte sono adespote)».

<sup>80</sup>NIGRO A., *Il nuovo ordinamento bancario e finanziario europeo: aspetti generali*, in *Giur. comm.*, I, 2018, 181 ss., il quale evidenzia che tali «incoerenze o contraddizioni (...) costituiscono palesemente il frutto di un'idea ispiratrice di fondo del legislatore europeo, quella che sia possibile tenere insieme *tutte le cose*: il paradigma imprenditoriale della banca con la necessarietà dell'esercizio delle funzioni della medesima; l'autonomia della banca e la salvaguardia del mercato e della concorrenza con la presenza di fortissimi e invasivi controlli pubblici; la preminenza degli interessi pubblici con la protezione delle finanze pubbliche».

<sup>81</sup> Cfr., ad esempio, NIGRO A. *Il nuovo ordinamento bancario e finanziario europeo: aspetti generali*, in *Giur. comm.*, I, 2018, 181 ss., il quale evidenzia la «“stranezza” di un sistema che si vuole tuteli il risparmio ed i risparmiatori nel momento stesso in cui prevede il coinvolgimento diretto ed immediato di questi ultimi nella soluzione delle crisi dell'intermediario, giungendo all'assurdo di *obbligare* quest'ultimo a dotarsi di un “cuscinetto” di debiti verso i risparmiatori da utilizzare, in caso di crisi, per ripianare le perdite».

stabile, e neppure» di «una legislazione in movimento» essendo piuttosto «un movimento legislativo nel quale per dirla in termini proustiani gli spazi bianchi sono almeno altrettanto quanto quelli scritti»<sup>82</sup>.

### **3.3 - Il terzo pilastro dell'Unione Bancaria: i sistemi di garanzia dei depositi. Cenni.**

Per ragioni di completezza espositiva non può non farsi cenno, seppur sinteticamente, anche al terzo pilastro dell'Unione bancaria, rappresentato dalla disciplina dei sistemi di garanzia dei depositi (SGD).

Al riguardo occorre premettere che la materia *de qua* era stata interessata, di recente, da significative innovazioni, volte ad assicurare una maggiore armonizzazione delle regole a livello europeo ed un più efficiente funzionamento dei sistemi di tutela dei depositanti<sup>83</sup>.

Le criticità del precedente regime hanno però indotto le Istituzioni europee ad emanare la Direttiva n. 2014/49/EU al dichiarato fine di (i) meglio «realizzare il mercato interno, sotto il duplice profilo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi nel settore degli enti creditizi, rafforzando nel contempo la stabilità del sistema bancario e la tutela dei depositanti<sup>84</sup>» dalle conseguenze dell'insolvenza di un ente creditizio; (ii) «garantire ai depositanti un livello di protezione uniforme in

---

<sup>82</sup>CASSESE S., *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Dal testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione dei poteri*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, marzo 2014, 19.

<sup>83</sup> V. Direttiva 2009/14/CE dell'11 marzo 2009, recante modifica della Direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi per quanto riguarda il livello di copertura e il termine di rimborso.

<sup>84</sup> Cfr. Considerando n. 3 della Direttiva n. 2014/49/EU.

tutta l'Unione, al contempo assicurando lo stesso livello di stabilità degli SGD<sup>85</sup>».

In particolare, per quel che qui maggiormente rileva, mente conto evidenziare come la direttiva in oggetto, miri ad uniformare, in tutto il territorio dell'Unione, i principali aspetti dei fondi di garanzia, tra cui le modalità di finanziamento dei fondi, l'ammontare dei depositi protetti (individuando la soglia in 100.000 Euro) ed i termini entro i quali i suddetti rimborsi devono avvenire.

La nuova regolamentazione, in particolare, dovrebbe giovare a prevenire, specialmente attraverso l'imposizione del medesimo grado di protezione dei depositi per tutti i SGD riconosciuti all'interno dell'Unione, gli inconvenienti verificatisi nel corso della crisi finanziaria, allorquando la presenza di diversi livelli di copertura dei depositanti nei vari Stati membri ha dato luogo a trasferimenti di fondi presso gli enti creditizi situati in Paesi con più elevate garanzie<sup>86</sup>.

Come è stato osservato, però, «le nuove disposizioni presentano tuttavia alcuni punti deboli, rappresentati, per un verso,» (ed ancora una volta) «dall'imposizione di regole di sola armonizzazione minima e, per altro complementare aspetto, dalla mancata previsione di un meccanismo

---

<sup>85</sup> Cfr. Considerando n. 6 della Direttiva n. 2014/49/EU.

<sup>86</sup> Cfr. Considerando n. 19 Direttiva n. 2014/49/EU. Il livello di copertura armonizzato è stato fissato in 100.000 euro per depositante (art. 6.1), onde contemperare le esigenze di tutela dei depositanti e di stabilità del sistema finanziario con quella di evitare eccessivi costi di finanziamento della garanzia. Per non causare disparità di condizioni e distorsioni della concorrenza, tale limite non può essere elevato dagli Stati membri, a meno che non fosse previsto, al 1° gennaio 2008 (cioè prima dell'adozione della direttiva 2009/14), un livello di copertura compreso tra 100.000 e 300.000 euro (in questo caso, la copertura più elevata potrebbe applicarsi fino al 31 dicembre 2018).

di garanzia dei depositi alimentato da un unico fondo centralizzato a livello UE<sup>87</sup>».

---

<sup>87</sup> CIRAIOLO F., *Il Finanziamento «esterno» delle risoluzioni bancarie*, Cedam, 2018, pag. 64.

## CAPITOLO II

### **L'ATTUAZIONE DELLA BRRD NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

SOMMARIO: 1. - Il recepimento in Italia della BRRD: un inquadramento generale. 2.- Il nuovo approccio italiano alla gestione delle crisi bancarie. 3.- Il primo stadio delle misure di superamento e di composizione delle crisi bancarie: i piani di risanamento individuali e di gruppo. 3.1 - In particolare, i contenuti del piano di risanamento. 3.2. - Il sostegno finanziario di gruppo. 4.- Le misure di intervento precoce. 5. - Le più incisive misure di composizione della crisi bancaria previste dal d.lgs. n. 180 del 2015. 6.- Il complesso procedimento di pianificazione della risoluzione. I piani di risoluzione. 7.- La valutazione e la rimozione degli impedimenti alla risolvibilità.

#### **1. - Il recepimento in Italia della BRRD: un inquadramento generale.**

All'esito della disamina, compiuta in precedenza, della disciplina introdotta a livello europeo al fine di far fronte alle crisi bancarie d'impatto potenzialmente sistemico, è ora opportuno soffermarsi sulle conseguenti scelte compiute dal legislatore italiano in sede di attuazione della medesima normativa comunitaria.

L'analisi dei molteplici e differenti strumenti di composizione delle crisi bancarie di cui è stato arricchito anche l'Ordinamento giuridico italiano è, infatti, a propria volta prodromica ad una valutazione dell'effetto di ciascuno di essi non solo in un'ottica generale, ma anche e soprattutto, dal punto di vista della tutela dei piccoli risparmiatori ed investitori.

Inoltre, non si è mancato di osservare che la «nuova disciplina europea sulle crisi bancarie ha suscitato, in particolare in Italia, una fortissima attenzione e un intenso dibattito», dal momento che «la sua entrata in vigore nell'ordinamento nazionale ha infatti immediatamente inciso sulla gestione della crisi di quattro banche già in amministrazione straordinaria e, ancor più, ha condizionato le vicende di altre banche italiane in situazione di difficoltà, e non solo di esse»<sup>88</sup>.

Sebbene con ritardo rispetto al termine previsto dalla direttiva<sup>89</sup>, in Italia l'attuazione della BRRD ha avuto inizio con la legge di delegazione europea 2014<sup>90</sup>, il cui art. 8 si preme di dettare appunto «Principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2014/59/UE».

In particolare, tale disposizione prevede che il Governo, nell'esercizio della delega attribuitagli per l'attuazione della BRRD è tenuto al rispetto di «principi e criteri direttivi specifici», tra i quali, in particolare: (i) garantire «la coerenza e la compatibilità tra la disciplina nazionale di recepimento della direttiva e il quadro normativo europeo in materia di

---

<sup>88</sup> L. DONATO, Z. ROTONDI, A. SCOGNAMIGLIO, *La disciplina europea sulle crisi bancarie: dal modello normativo all'impatto per il sistema bancario italiano*, in *Banca Impresa Società*, 2018, 79. Gli Autori proseguono affermando che, in Italia, il «dibattito è stato, quindi, fortemente guidato da vicende concrete, concentrandosi sugli effetti diretti della nuova normativa e, più espressamente, sugli ostacoli frapposti ai salvataggi delle banche, così come realizzati in passato nella tradizione italiana».

<sup>89</sup> Ed infatti, la direttiva 2014/59/UE, entrata in vigore il 2 luglio 2014, prevede come termine di recepimento il 31 dicembre 2014. Per l'effetto, gli Stati membri erano tenuti ad emanare le norme di attuazione a decorrere dal 1° gennaio 2015, ad eccezione delle disposizioni relative ad alcune procedure (ed in particolare, al c.d. *bail-in*) per la cui adozione il termine è stato fissato al 1° gennaio 2016. A seguito del mancato rispetto, da parte dell'Italia, dei primi dei suddetti termini, con lettera datata 28 gennaio 2015 la Commissione europea ha avviato nei suoi confronti la procedura d'infrazione 2015/0066 per mancato recepimento della direttiva 2014/59/UE.

<sup>90</sup> L. 9 luglio 2015, n. 114, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014.

vigilanza bancaria, gestione delle crisi e tutela dei depositanti»; (ii) designare la Banca d'Italia quale «autorità di risoluzione nazionale», assicurandone al contempo il tempestivo scambio di informazioni con il Ministero dell'economia e delle finanze ed attribuendo alla stessa «tutti i poteri assegnati all'autorità di risoluzione dalla direttiva 2014/59/UE»; (iii) apportare le dovute modifiche del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (TUB), e del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF), nel rispetto del riparto di attribuzioni tra la Banca d'Italia e la CONSOB per come «previste a legislazione vigente»; (iv) estendere la vigente disciplina<sup>91</sup> relativa alla responsabilità dei componenti delle autorità di vigilanza e dei dipendenti «all'esercizio delle funzioni disciplinate dalla direttiva 2014/59/UE, con riferimento alla Banca d'Italia, ai componenti dei suoi organi, ai suoi dipendenti, nonché agli organi delle procedure di intervento precoce e risoluzione, inclusi i commissari, l'ente-ponte, la società veicolo per la gestione delle attività e i componenti dei loro organi»<sup>92</sup>; (v) introdurre nell'ordinamento italiano «nuove fattispecie di illeciti amministrativi corrispondenti alle fattispecie sanzionatorie previste dalla direttiva 2014/59/UE»<sup>93</sup>, attribuendo alla Banca d'Italia il «potere di

---

<sup>91</sup> Di cui all'articolo 24, comma 6-*bis*, della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

<sup>92</sup> Su tutti tali concetti, v. diffusamente *infra*.

<sup>93</sup> La legge delega, in particolare, stabilisce: (i) l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie a società o enti nei cui confronti sono accertate le violazioni e i presupposti che determinano una responsabilità da parte dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione o controllo nonché dei dipendenti o di coloro che operano sulla base di rapporti che ne determinano l'inserimento nell'organizzazione

irrogare le sanzioni» e definendo «i criteri cui essa deve attenersi nella determinazione dell'ammontare della sanzione, in coerenza con quanto previsto dalla direttiva 2014/59/UE, anche in deroga alle disposizioni contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689» ed introducendo, con riferimento «alle fattispecie connotate da minore effettiva offensività o pericolosità», efficaci «strumenti per la deflazione del contenzioso o per la semplificazione dei procedimenti di applicazione della sanzione»; (vi) prevedere l'istituzione di uno o più fondi di risoluzione delle crisi bancarie definendo altresì «le modalità di calcolo e di riscossione dei contributi dovuti da parte degli enti che vi aderiscono, in linea con quanto previsto dalla direttiva 2014/59/UE» e le «modalità di amministrazione dei fondi e la struttura deputata alla loro gestione»; (vii) prevedere, infine, «adeguate forme di coordinamento tra l'autorità di risoluzione e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) per l'applicazione di misure di risoluzione a società di partecipazione finanziaria mista e, ove controllino una o più imprese di assicurazione o riassicurazione, a società di partecipazione mista».

È così che, sulla base della predetta legge delega, nell'Ordinamento italiano si è data attuazione alla BRRD con l'emanazione di due decreti legislativi «gemelli», le cui «regole, assieme al Regolamento (UE) n.

---

del soggetto vigilato, anche in forma diversa dal rapporto di lavoro subordinato; 1.2) l'entità delle sanzioni amministrative pecuniarie, in modo tale che: 1.2.1) la sanzione applicabile alle società o agli enti sia compresa tra un minimo di 30.000 euro e un massimo del 10 per cento del fatturato; 1.2.2) la sanzione applicabile alle persone fisiche sia compresa tra un minimo di 5.000 euro e un massimo di 5 milioni di euro; 1.2.3) qualora il vantaggio ottenuto dall'autore della violazione sia superiore ai limiti massimi indicati ai numeri 1.2.1) e 1.2.2), le sanzioni siano elevate fino al doppio dell'ammontare del vantaggio ottenuto, purché tale ammontare sia determinabile.



806/2014, che crea un meccanismo unico di gestione delle crisi delle banche dell'Eurozona (...), costituiscono un sistema normativo del tutto nuovo, destinato ad avere grande impatto pratico in futuro»<sup>94</sup>.

Il primo è rappresentato dal d.lgs. n. 180 del 2015<sup>95</sup>, il quale: (i) introduce la disciplina in tema di predisposizione di piani di risoluzione, di avvio e di chiusura delle procedure di risoluzione; (ii) prevede l'adozione delle misure di risoluzione, di gestione della crisi dei gruppi societari transfrontalieri; (iii) stabilisce i poteri e le funzioni dell'autorità di risoluzione nazionale; reca, infine, la disciplina del fondo di risoluzione nazionale<sup>96</sup>.

Il secondo è, invece, costituito dal d.lgs. n. 181 del 2015<sup>97</sup> il quale: (i) apporta al Testo unico bancario le necessarie disposizioni di coordinamento relative ai piani di risanamento, alle forme di sostegno inerenti i gruppi bancari ed alle misure di intervento precoce; (ii) prevede

---

94 L. STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie. La tradizione italiana e le nuove regole europee*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 4 - Num. 2 - Dicembre 2015, 316.

95 D.lgs. 16 novembre 2015, n. 180, recante Attuazione della 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, e la cui entrata in vigore è avvenuta in data 16 novembre 2015.

<sup>96</sup> Su tale intervento legislativo cfr., da un punto di vista generale, INZITARI B., *Brrd, bail in, risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. n. 180 del 2015)*, in *Giustizia civile*, 2017, 197 ss.

97 Si tratta del d.lgs. 16 novembre 2015, n. 181, il quale reca Modifiche del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in attuazione della 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, e la cui entrata in vigore è avvenuta in data 16 novembre 2015.

le opportune modifiche delle norme sull'amministrazione straordinaria delle banche e sulla disciplina della liquidazione coatta amministrativa; (iii) apporta interventi normativi del tutto analoghi al Testo unico in materia di intermediazione finanziaria con particolare riferimento alle società di intermediazione mobiliare (SIM), disciplinando anche le procedure di risoluzione di quelle, tra queste ultime, che non fanno parte di un gruppo bancario o che non siano assoggettate alla vigilanza consolidata.

## **2.- Il nuovo approccio italiano alla gestione delle crisi bancarie.**

Al fine di intendere appieno la portata innovativa delle novelle introdotte a seguito del recepimento della BRRD in Italia, occorre evidenziare che, antecedentemente all'entrata in vigore dei due decreti legislativi nn. 180 e 181 del 2015, le crisi degli intermediari creditizi erano essenzialmente fronteggiate con le due sole misure previste dal Testo Unico Bancario, ossia per un verso, l'amministrazione straordinaria e, per altro verso, la procedura di liquidazione coatta amministrativa<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Con riferimento agli strumenti di risoluzione della crisi previsti dal t.u.f. anteriormente alla novella in esame, si è rilevato per un verso, che tali «schemi di soluzione delle crisi bancarie previsti dall'ordinamento italiano sono stati applicati, nell'esperienza concreta della gestione delle crisi, generalmente con successo, attraverso soluzioni che hanno consentito di minimizzare i sacrifici privati necessariamente ora connessi con la “risoluzione” secondo le nuove norme europee, che peraltro considerano la stessa “risoluzione” come una *extrema ratio*» e, per altro verso, che tali strumenti e soluzioni tradizionalmente previsti dall'ordinamento italiano non sono, tuttavia, immuni da difetti: possono favorire il *moral hazard*, perché proprio il loro positivo impiego ha contribuito a ingenerare la certezza che, attraverso l'intervento di altri intermediari o dei fondi di garanzia, un salvataggio della banca in crisi fosse sempre possibile; possono inoltre incontrare difficoltà nella pratica applicazione, perché l'interesse del mercato alle acquisizioni di aziende in crisi può attenuarsi o venir meno, specie in periodi di prolungata crisi economica e finanziaria. Le difficoltà si accentuano se la crisi riguarda

L'applicazione di tali due procedure era subordinata alla ormai conclamata sussistenza di una situazione di dissesto dell'ente creditizio o alla sussistenza di gravi irregolarità amministrative e/o gestionali che ne compromettessero l'ordinaria attitudine al funzionamento<sup>99</sup>.

Ciò risulta evidente non appena si consideri che, ai sensi del previgente art. 70 t.u.b., il ricorso all'amministrazione straordinaria era consentito quando: (i) risultassero «gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie» inerenti alla «attività della banca»; (ii) fossero previste «gravi perdite del patrimonio»; (iii) negli altri (gravi) casi in cui lo scioglimento

---

banche di notevoli dimensioni: emerge in tal caso la limitatezza degli strumenti disponibili, e diventa arduo assicurare la soluzione della crisi con il sacrificio dei soli azionisti. In assenza di un intervento pubblico, le conseguenze della crisi possono così lambire o coinvolgere altre categorie di *stakeholders*, tra cui i depositanti non protetti e i dipendenti» (così, O. CAPOLINO, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità Rapporto sull'attività di ricerca*, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.regolazioneideimercati.it/sites/default/files/Rapporto%20Capolino%202.pdf>).

<sup>99</sup> Al riguardo, si è osservato che nella «esperienza italiana, il sistema di gestione delle crisi introdotto nel 1993 dal Testo Unico bancario (T.U.B.) – nella scia della legge bancaria del 1936 – si è rivelato, come noto, molto incisivo in fase di avvio e di gestione delle procedure, ma privo di specifici strumenti per realizzare l'obiettivo finale del salvataggio. Per le banche in amministrazione straordinaria la decisione finale era lasciata agli azionisti, su proposta dei commissari; in linea con la valorizzazione dei profili societari delle banche, erano perseguite soluzioni di mercato, rese possibili, di solito, dal contributo finanziario dei fondi di garanzia dei depositi»; per l'effetto, nel «periodo 1990-2015 le procedure di gestione di crisi bancarie sono state in totale 231. I provvedimenti adottati sono stati nel 71 per cento dei casi amministrazioni straordinarie (AS); nei restanti, liquidazioni coatte amministrative (LCA). Nel periodo considerato si possono identificare tre fasi acute di accresciuto ricorso alle procedure di gestione delle crisi: la prima dopo la crisi valutaria del 1992-93, la seconda successiva alla crisi finanziaria globale del 2008 e la terza a seguito della crisi del debito sovrano del 2010-11» (L. DONATO, Z. ROTONDI, A. SCOGNAMIGLIO, *La disciplina europea sulle crisi bancarie: dal modello normativo all'impatto per il sistema bancario italiano*, in *Banca Impresa Società*, 2018, 81).

dell'istituto creditizio fosse stato «richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea straordinaria»<sup>100</sup>.

Il presupposto previsto invece ai fini del ricorso alla liquidazione coatta amministrativa dal previgente art. 80 t.u.b. era rappresentato dalla circostanza che le irregolarità nell'amministrazione o le violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie o le perdite previste dal predetto art. 70 t.u.b. fossero state «di eccezionale gravità»<sup>101</sup>.

Già da tali sintetiche notazioni è del tutto evidente come lo scenario normativo venutosi a delineare nell'Ordinamento italiano a seguito del recepimento della BRRD sia completamente differente. Al riguardo, è stato acutamente osservato che ai fini di «un confronto con la precedente disciplina nazionale, occorre ricordare che la BRRD presuppone un'articolazione del controllo pubblico per la prevenzione e gestione delle crisi bancarie in tre diverse fasi: l'ordinario svolgimento dell'attività, le situazioni che necessitano misure di “intervento precoce”, e infine le

---

100 In tali ipotesi, sempre ai sensi del previgente art. 70 t.u.b., il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia, poteva disporre con decreto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo delle banche, con conseguente nomina, da parte della Banca d'Italia (con provvedimento da emanarsi entro quindici giorni ai sensi del successivo art. 70 t.u.b.) di: (i) uno o più commissari straordinari; (ii) di un comitato di sorveglianza, composto da tre a cinque membri, che nominava a maggioranza di voti il proprio presidente.

101 Cfr. il previgente art. 80 t.u.b., ai sensi del quale «Il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta della Banca d'Italia, può disporre con decreto la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la liquidazione coatta amministrativa delle banche, anche quando ne sia in corso l'amministrazione straordinaria ovvero la liquidazione secondo le norme ordinarie, qualora le irregolarità nell'amministrazione o le violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie o le perdite previste dall'art. 70 siano di eccezionale gravità». In base al successivo art. 81 t.u.b., poi, spettava alla Banca d'Italia nominare: (i) uno o più commissari straordinari; (ii) di un comitato di sorveglianza, composto da tre a cinque membri, che nominava a maggioranza di voti il proprio presidente.

situazioni in cui la banca è certamente in dissesto o a rischio di dissesto, e sussistono quindi i presupposti per l'uso degli strumenti di risoluzione e/o per la liquidazione coatta amministrativa»<sup>102</sup>.

È così che, durante la prima fase, per un verso, gli istituti di credito devono predisporre (e sottoporre all'autorità di vigilanza) specifici piani di risanamento; per altro verso, spetta all'autorità di risoluzione<sup>103</sup>, sentita l'autorità di vigilanza, approntare idonei piani di risoluzione. Inoltre, la medesima «autorità di risoluzione, ove ritenga presenti nella struttura o nella gestione della banca impedimenti alla possibilità di risoluzione, può adottare misure preventive particolarmente incisive, che possono sovrapporsi all'azione dell'autorità competente per la vigilanza (di cui è comunque prevista la consultazione)». Ed infatti, detta autorità «può, in particolare, ordinare alla banca di emettere passività per costituire e mantenere un *buffer* adeguato di capitale, riserve e crediti utilizzabili per assorbire eventuali perdite».

Viceversa, nella «seconda fase possono trovare attuazione gli accordi di sostegno finanziario di gruppo eventualmente stipulati, e l'autorità di vigilanza può porre in atto le misure di intervento precoce previste dagli artt. 27 e ss. della direttiva, alcune delle quali erano già presenti

---

102 O. CAPOLINO, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità Rapporto sull'attività di ricerca*, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.regolazioneideimercati.it/sites/default/files/Rapporto%20Capolino%202.pdf>.

103 L'art. 3 del d.lgs. 180 del 16 novembre 2015 - e, prima ancora, il d.lgs. 12 maggio 2015 n. 72 e la legge di delegazione europea 2014, approvata il 2 luglio 2015 - hanno attribuito alla Banca d'Italia la funzione di Autorità nazionale di risoluzione (NRA). È stata pertanto istituita l'Unità di Risoluzione e gestione delle crisi; essa svolge i compiti istruttori e operativi del Meccanismo di risoluzione unico, collabora con gli Uffici del SRB, gestisce le procedure di liquidazione di banche e intermediari finanziari.

nell'ordinamento italiano, come quelle disciplinate dall'art. 53-bis t.u.b., la rimozione di tutti i componenti degli organi amministrativi e di controllo e la nomina di commissari straordinari» misure alle quali si «aggiunge ora, sempre in base alla direttiva, la possibilità di ordinare l'attuazione dei piani di risanamento o di un piano di ristrutturazione del debito o anche la modifica della forma societaria»<sup>104</sup>.

Le novelle di attuazione della BRRD comportano anche una modifica della previgente disciplina della amministrazione straordinaria predisposta nel t.u.b. Quest'ultima, infatti, attualmente, è disposta direttamente dalla Banca d'Italia e non già, come in passato, dal Ministero dell'Economia. Rientra pertanto nei poteri della predetta Autorità italiana quello di determinare lo scioglimento degli organi di amministrazione e controllo degli intermediari creditizi al ricorrere dei presupposti previsti per l'attivazione dei poteri di intervento precoce, ovvero nel caso in cui risultino gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie o altrettanto gravi irregolarità nell'amministrazione, oppure nel caso in cui il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo. Viceversa, può ricorrersi alla procedura di amministrazione straordinaria nel caso in cui sussistano gravi perdite del patrimonio oppure se lo scioglimento è richiesto con istanza

---

<sup>104</sup> O. CAPOLINO, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità* Rapporto sull'attività di ricerca, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.regolazioneimercati.it/sites/default/files/Rapporto%20Capolino%202.pdf>

motivata dagli organi amministrativi o dall'assemblea straordinaria dell'ente.

### **3. - Il primo stadio delle misure di superamento e di composizione delle crisi bancarie: i piani di risanamento individuali e di gruppo.**

Nel dare attuazione alla BRRD, il già citato d.lgs. n. 181 del 2015 ha novellato il Testo unico bancario introducendovi sia il Capo 01 – I, sia il Capo 02 – I. È così che, mentre il primo, composto da dieci nuove disposizioni, (ossia dagli articoli dal 69-*bis* al 69-*undecies*), reca la disciplina dei piani di risanamento, il secondo Capo è formato da undici norme (ossia dall'art. 69-*duodecies* all'art. 69-*vicies-bis*), che regolamentano altri aspetti tra cui, oltre alla attuazione dei piani di risanamento anche gli accordi di sostegno finanziario infragruppo<sup>105</sup>.

Per quanto concerne, specificamente, i piani di risanamento, mediante la loro previsione il legislatore (comunitario e dunque) nazionale intende perseguire l'obiettivo di predisporre strumenti in grado di gestire la crisi degli intermediari creditizi quando ancora essa è nella sua fase embrionale, prevenendone *in toto* l'insorgere o evitandone l'aggravarsi

---

105 Il d.lgs. n. 181 del 2015 ha altresì modificato il Testo unico della finanza introducendo il Capo I – bis (artt. 55 bis e 55 ter), diretto soprattutto a circoscrivere l'ambito di applicazione della disciplina a una parte delle SIM e dettare alcune disposizioni di coordinamento tra i poteri della Banca d'Italia, alla quale spetta la valutazione dei piani, e della Consob, tenuta a fornire un parere per i profili di propria competenza. Per quanto riguarda la concreta disciplina, il TUF fa rinvio all'impianto normativo del TUB.

scongiurando, al contempo, il ricorso a strumenti e procedimenti di gestione delle crisi ben più penetranti ed incisivi.

È così che le norme de t.u.b. delineano, innanzitutto, il campo di applicazione della relativa disciplina: le norme sui piani di risanamento previste dal Capo 01-I si applicano alle banche italiane ed alle succursali italiane di banche di Stati terzi; alle società italiane capogruppo di un gruppo bancario e alle società componenti il gruppo; alle società incluse nell'ambito della vigilanza consolidata ai sensi dell'art. 65, comma 1, lett. c) e h)<sup>106</sup>. In particolare, sono assoggettate alla vigilanza della Banca d'Italia su base consolidata le società bancarie, finanziarie e strumentali non comprese in un gruppo bancario, ma controllate dalla persona fisica o giuridica che controlla un gruppo bancario ovvero una singola banca, nonché le società che controllano almeno una banca.

Ciò, al sussistere delle condizioni di cui all'art. 23 del t.u.b.<sup>107</sup>, e pertanto nelle ipotesi di controllo disciplinate dall'art. 2359 c.c.<sup>108</sup>, commi 1 e 2 o in presenza di clausole contrattuali o statutarie che abbiano per

---

<sup>106</sup> Cfr. l'art. 69-ter, comma 1 t.u.b.

<sup>107</sup> Cfr. l'art. 69-ter, comma 2 t.u.b. Ai sensi dell'art. 23 t.u.b., «il controllo sussiste, anche con riferimento a soggetti diversi dalle società, nei casi previsti dall'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile e in presenza di contratti o di clausole statutarie che abbiano per oggetto o per effetto il potere di esercitare l'attività di direzione e coordinamento».

<sup>108</sup> Ai sensi del citato articolo 2359 c.c., sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Nel determinare quanto previsto dai punti da 1 a 3 che precedono, si computano i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi.



oggetto o per effetto l'attribuzione del potere di esercitare di fatto una attività di direzione e coordinamento.

Per quanto attiene alla disciplina più specifica dei piani in esame, secondo quanto attualmente previsto dal t.u.b., gli istituti di credito devono dotarsi di un «piano di risanamento individuale che preveda l'adozione di misure volte al riequilibrio della situazione patrimoniale e finanziaria in caso di suo significativo deterioramento»<sup>109</sup>. La medesima norma, al comma 2, aggiunge che non «sono tenute a dotarsi di piani di risanamento le banche appartenenti a un gruppo bancario, salvo che ciò non sia loro specificamente richiesto dalla Banca d'Italia»<sup>110</sup>.

Per quanto attiene, invece, alle *holding* bancarie, è previsto un apposito piano di risanamento di gruppo. Ed infatti, alla capogruppo italiana di un gruppo bancario è fatto obbligo di dotarsi «di un piano di risanamento di gruppo che individua misure coordinate e coerenti da attuare per sé, per ogni società del gruppo e, se di interesse non trascurabile per il risanamento del gruppo, per le società bancarie, finanziarie e strumentali non comprese in un gruppo bancario, ma

---

109 Cfr. art. 69-*quater*, comma 1 t.u.b. La norma prosegue affermando che il «piano riguarda, se di interesse non trascurabile per il risanamento della banca, anche le società italiane ed estere incluse nella vigilanza consolidata indicate nell'articolo 69-*ter*, comma 1, lettera c)». Quest'ultimo articolo fa a propria volta riferimento alle «società incluse nell'ambito della vigilanza consolidata ai sensi dell'articolo 65, comma 1, lettere c) e h)» ovvero, per un verso, alle «società bancarie, finanziarie e strumentali non comprese in un gruppo bancario, ma controllate dalla persona fisica o giuridica che controlla un gruppo bancario ovvero una singola banca» e, per altro verso, alle «società che controllano almeno una banca».

110 Cfr. l'art. 69-*quater*, comma 2 t.u.b., la quale aggiunge anche che «Per le banche sottoposte a vigilanza consolidata in un altro Stato comunitario, la richiesta di piani individuali è effettuata in conformità dell'articolo 69-*septies*».

controllate dalla persona fisica o giuridica che controlla un gruppo bancario ovvero una singola banca.

Inoltre, il piano di risanamento di gruppo: (i) deve recare quantomeno «le informazioni richieste da provvedimenti di carattere generale o particolare della Banca d'Italia e da regolamenti della Commissione europea» e, nel caso in cui tra le società del gruppo siano stati conclusi accordi di sostegno finanziario, il piano di risanamento deve altresì contemplare «il ricorso al sostegno finanziario di gruppo conformemente ad essi»; (ii) deve individuare «i possibili ostacoli all'attuazione delle misure di risanamento, inclusi gli impedimenti di fatto o di diritto all'allocazione tempestiva di fondi propri e al pronto trasferimento di attività nonché al rimborso di passività fra società del gruppo»<sup>111</sup>.

Si prevede inoltre che il piano di risanamento, sia esso individuale o di gruppo, per un verso, «non presuppone né contempla l'accesso a un sostegno finanziario pubblico straordinario»<sup>112</sup>; per altro verso, è approvato dall'organo gestorio dell'intermediario (o, in caso di gruppo, dall'organo amministrativo della capogruppo); per altro verso ancora, deve essere «riesaminato e, se necessario, aggiornato almeno annualmente o con la maggiore frequenza richiesta dalla Banca d'Italia» o in ogni ipotesi in cui

---

111 Cfr. l'art. 69-*quinquies* t.u.b. la quale dispone, tra l'altro, anche che, sempre nel caso di gruppi bancari, la Banca d'Italia trasmette il piano di risanamento di gruppo: «a) alle autorità competenti interessate rappresentate nei collegi delle autorità di vigilanza o con le quali sia stato stipulato un accordo di coordinamento e cooperazione; b) alle autorità competenti degli Stati comunitari in cui le banche incluse nel piano abbiano stabilito succursali significative; c) alle autorità di risoluzione delle società controllate incluse nel piano di risanamento di gruppo, nonché all'autorità di risoluzione a livello di gruppo».

<sup>112</sup> Cfr. l'art. 69-*quater*, comma 4 t.u.b.,

si verifichi un «significativo mutamento della struttura giuridica o organizzativa del gruppo o della sua situazione patrimoniale o finanziaria»<sup>113</sup>

In ogni caso, il piano di risanamento deve essere sottoposto alla Banca d'Italia, la quale, entro sei mesi dalla presentazione dello stesso, e «sentite, per le succursali significative, le autorità competenti degli Stati comunitari in cui esse siano stabilite, verifica la completezza e adeguatezza del piano in conformità dei criteri indicati nelle pertinenti disposizioni dell'Unione europea». È altresì previsto che il piano sia «trasmesso all'autorità di risoluzione per la formulazione di eventuali raccomandazioni sui profili rilevanti per la risoluzione della banca o del gruppo bancario» e che qualora, «all'esito della verifica» emergano «carenze o impedimenti al conseguimento delle finalità del piano, la Banca d'Italia può, fissando i relativi termini: a) richiedere alla banca o alla capogruppo di presentare un piano modificato; b) indicare modifiche specifiche da apportare al piano; c) ordinare modifiche da apportare all'attività, alla struttura organizzativa o alla forma societaria della banca o del gruppo bancario o ordinare altre misure necessarie per conseguire le finalità del piano»<sup>114</sup>.

Soprattutto nelle ipotesi in cui il gruppo bancario abbia «articolazioni in altri Stati comunitari», la Banca d'Italia è tenuta a cooperare con le autorità competenti degli altri Stati europei ai fini della valutazione dei piani di risanamento di gruppo che includono una banca in tali Stati; inoltre, sempre nella «valutazione dei piani di risanamento di gruppo la

---

<sup>113</sup> Cfr. l'art. 69-*quater* t.u.b. e l'art. 69-*quinquies* t.u.b.

<sup>114</sup> Cfr. l'art. 69-*sexies*, t.u.b.

Banca d'Italia tiene conto del possibile pregiudizio per le singole società del gruppo» e, nel riconoscere «come valide e applicabili le decisioni prese in conformità delle disposizioni dell'Unione europea», può, sempre nei casi previsti, «promuovere o partecipare a un procedimento di mediazione non vincolante dinanzi all'ABE, richiedere l'assistenza dell'ABE o deferire alla stessa le» predette decisioni. Quando poi una decisione sia stata «deferita all'ABE, la Banca d'Italia si astiene dall'adottare provvedimenti e si attiene alle decisioni finali dell'ABE», in assenza delle quali l'Autorità italiana è invece tenuta ad adottare «i provvedimenti di propria competenza»<sup>115</sup>.

In ogni caso, la «decisione di adottare una misura prevista nel piano di risanamento o di astenersi dall'adottare una misura pur ricorrendone le circostanze è comunicata senza indugio alla Banca d'Italia»<sup>116</sup>.

Infine, il comma 4 dell'art. 69-*sexies* t.u.b. attribuisce espressamente alla Banca d'Italia il potere di utilizzare le misure previste dagli artt. 53-*bis* e 67-*ter* del medesimo Testo unico bancario, ossia i nuovi poteri di intervento attribuiti alla Banca d'Italia ai sensi del d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72 (di attuazione della direttiva 2013/36/UE, in materia di accesso all'attività degli enti creditizi e vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento)<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Cfr. l'art. 69-*septies*, t.u.b.

<sup>116</sup> Cfr. l'art. 69-*octies*, t.u.b.

<sup>117</sup> In estrema sintesi, ai sensi dell'articolo 53-*bis* t.u.b. (articolo compreso nel Titolo III, Capo I, relativo alla "Vigilanza sulle banche"), la Banca d'Italia ha potere di convocare sia i singoli esponenti delle banche (ivi compreso il personale), sia gli organi collegiali, nonché adottare, ove la situazione lo richieda, provvedimenti specifici nei confronti di una o più banche o dell'intero sistema bancario, riguardanti anche: (i) la restrizione delle

Alla luce della disciplina prevista dal t.u.b., ben si comprende quanto affermato in dottrina, secondo cui i predetti piani rivestono una «duplice valenza», dal momento che, sotto un primo profilo, in un'ottica di vigilanza, l'adozione di un piano di risanamento efficace rappresenta uno strumento di prevenzione delle crisi; e sotto un «secondo profilo, esso rappresenta un valido strumento di *governance* aziendale, in quanto è previsto, adottato e poi attuato dal *management* della banca»<sup>118</sup>. La medesima dottrina non ha mancato di evidenziare come la «disciplina del TUB, sopra richiamata, evidenzia poteri particolarmente pregnanti dell'autorità di vigilanza già nella fase iniziale di una possibile crisi», tanto che potrebbe «sembrare eccessivo, già in questa fase, di preparazione del

---

attività o della struttura territoriale; (ii) il divieto di effettuare determinate operazioni, anche di natura societaria, e di distribuire utili o altri elementi del patrimonio, nonché, con riferimento a strumenti finanziari computabili nel patrimonio a fini di vigilanza, il divieto di pagare interessi; (iii) la fissazione di limiti all'importo totale della parte variabile delle remunerazioni nella banca, quando sia necessario per il mantenimento di una solida base patrimoniale. Per le banche che beneficiano di eccezionali interventi di sostegno pubblico, la Banca d'Italia potrà inoltre fissare limiti alla remunerazione complessiva degli esponenti aziendali. L'istituto potrà altresì disporre, qualora la loro permanenza in carica sia di pregiudizio per la sana e prudente gestione della banca, la rimozione di uno o più esponenti aziendali; la rimozione non è disposta ove ricorrano gli estremi per pronunciare la decadenza (ai sensi dell'articolo 26), salvo che sussista urgenza di provvedere e convocare gli amministratori, i sindaci e il personale dei soggetti ai quali siano state esternalizzate funzioni aziendali importanti. L'articolo 67-ter t.u.b. (articolo compreso nel Titolo III, Capo II, relativo alla "Vigilanza consolidata") ricalca, con riferimento al gruppo bancario, le suddette disposizioni di cui all'articolo 53-bis.

118 F. IELPO, D. VARANI, *I piani di risanamento: finalità e contenuti*, in *Diritto Bancario*, 2015, disponibile al seguente link: <http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/crisi-bancarie/i-piani-di-risanamento-finalita-e-contenuti>. Gli Autori aggiungono che la «formulazione del piano di risanamento, pertanto, investe la responsabilità degli organi aziendali, con funzione di supervisione strategica, con funzione di gestione e con funzione di controllo, nonché la struttura apicale della banca (vertice dell'esecutivo). Inoltre, anche se non richiesto esplicitamente dal citato decreto legislativo, la finalità e la natura stessa del piano implica il coinvolgimento, nella previsione delle determinanti e nella concreta stesura dello stesso, delle funzioni aziendali di controllo; segnatamente della funzione di *Risk Management*».

piano e quindi in assenza, ... di qualsiasi segnale di crisi, dotare l'autorità di vigilanza di poteri particolarmente incisivi, di tipo sostanzialmente ablatorio, in quanto fortemente limitanti il diritto di impresa» concludendo, tuttavia che, per un verso, l'«obiettivo che, con ogni probabilità, il legislatore (europeo) ha inteso raggiungere è stato quello di dotare le autorità di vigilanza di strumenti e poteri in grado di rendere il piano efficace, già in via prospettica, cioè in via preventiva rispetto alla sua esecuzione» e per altro verso, che è «comunque da supporre che l'uso di tali poteri, particolarmente invasivi, da parte dell'autorità di vigilanza, sarà cauto e, in ogni caso, parametrato alla situazione di reale pericolo che il singolo intermediario introduce nell'ambito del sistema finanziario»<sup>119</sup>.

### **3.1 - In particolare, i contenuti del piano di risanamento.**

Per quanto attiene più specificamente ai contenuti, il t.u.b. prevede che ciascun piano di risanamento debba contenere «le informazioni richieste da provvedimenti di carattere generale e particolare della Banca d'Italia e da regolamenti della Commissione europea»<sup>120</sup>, salvo che non si rientri in una delle ipotesi in cui l'intermediario ha la facoltà di redigere un piano di risanamento in forma semplificata, o sia *in toto* esentato da tale incombenza<sup>121</sup>. Ed infatti, La Banca d'Italia è autorizzata: (i) da un canto «con provvedimenti di carattere generale o particolare» a prevedere

---

<sup>119</sup> F. IELPO, D. VARANI, *I piani di risanamento: finalità e contenuti*, in *Diritto Bancario*, 2015, disponibile al seguente link: <http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/crisi-bancarie/i-piani-di-risanamento-finalita-e-contenuti>.

<sup>120</sup> Cfr. l'art. 69-*quater*, t.u.b.

<sup>121</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 69-*decies*, t.u.b.

«modalità semplificate di adempimento» degli obblighi di predisposizione dei piani, «avendo riguardo alle possibili conseguenze del dissesto della banca o del gruppo bancario in considerazione delle loro caratteristiche, ivi incluse le dimensioni, la complessità operativa, la struttura societaria, lo scopo mutualistico, l'adesione a un sistema di tutela istituzionale»; (ii) e, d'altro canto, ad «esentare» dal rispetto degli obblighi relativi ai piani di risanamento «una banca aderente a un sistema di tutela istituzionale». In tal caso, infatti, i predetti obblighi saranno «assolti dal sistema di tutela istituzionale in cooperazione con la banca aderente esentata»<sup>122</sup>.

Inoltre, l'art. 69-*undecies* t.u.b. attribuisce alla Banca d'Italia il potere di emanare provvedimenti attuativi del Capo 01-I in esame anche ai fini del recepimento degli orientamenti espressi dall'ABE.

Un contenuto maggiormente analitico dei piani di risanamento è poi previsto dall'art. 159-*bis* t.u.b., ai sensi del quale gli stessi debbono quantomeno contenere: (i) una sintesi sia degli elementi fondamentali del piano sia della capacità complessiva di risanamento, sia ancora delle modifiche sostanziali apportate alla banca o al gruppo bancario dopo l'ultimo piano di risanamento; (ii) un piano di comunicazione e informazione pubblica che delinei in che modo la banca o la società capogruppo intende gestire le eventuali reazioni negative del mercato; (iii) una gamma di azioni sul capitale e sulla liquidità necessarie per mantenere o ripristinare l'equilibrio patrimoniale e finanziario della banca o del gruppo bancario nel suo complesso e delle singole banche che ne fanno

---

<sup>122</sup> Cfr. l'art. 69-*decies*, t.u.b.

parte; (iv) una stima dei tempi necessari per l'esecuzione di ciascun aspetto sostanziale del piano; (v) una descrizione dettagliata degli eventuali impedimenti sostanziali all'esecuzione efficace e tempestiva del piano tenuto conto anche dell'impatto sul resto del gruppo, sulla clientela e sulle controparti; (vi) l'individuazione delle funzioni essenziali; (vii) una descrizione dettagliata sia delle procedure per determinare il valore e la trasferibilità delle linee di business principali, delle operazioni e delle attività dell'ente, sia delle modalità con cui la pianificazione del risanamento è integrata nella struttura di governo societario della banca o della capogruppo, sia ancora delle politiche e procedure che disciplinano l'approvazione del piano di risanamento e l'identificazione delle persone responsabili della preparazione e dell'attuazione del piano all'interno dell'organizzazione; (viii) dispositivi e misure per conservare o ripristinare i fondi propri della banca o del gruppo bancario; (ix) dispositivi e misure intesi a garantire che la banca o la capogruppo abbia un accesso adeguato a fonti di finanziamento di emergenza, comprese le potenziali fonti di liquidità; (x) una valutazione delle garanzie reali disponibili e una valutazione della possibilità di trasferire liquidità tra entità del gruppo e linee di business, affinché la banca o il gruppo bancario possa continuare a svolgere le proprie funzioni e rispettare i propri obblighi; (xi) dispositivi e misure intesi sia a ridurre il rischio e la leva finanziaria, sia a ristrutturare le passività e le linee di business, sia ad assicurare la continuità dell'accesso alle infrastrutture dei mercati finanziari e la continuità del funzionamento dei processi operativi della banca o del gruppo bancario, compresi



infrastrutture e servizi informatici; (xii) dispositivi preparatori per agevolare la vendita di attività o di linee di business in tempi adeguati per il ripristino della solidità finanziaria; (xiii) altre azioni o strategie di gestione intese a ripristinare la solidità finanziaria nonché effetti finanziari previsti di tali azioni o strategie; (xiv) misure preparatorie che la banca o la capogruppo ha attuato o intende attuare al fine di agevolare l'attuazione del piano di risanamento, comprese le misure necessarie per consentire una ricapitalizzazione tempestiva della banca o del gruppo bancario.

È, inoltre previsto che il piano di risanamento debba anche indicare «le modalità e la tempistica con cui, nelle situazioni previste dal piano, la banca o il gruppo potrebbe chiedere di ricorrere a forme di assistenza della Banca centrale europea» ed identificare «le attività che, a tal fine, potrebbero essere considerate idonee quali garanzie»<sup>123</sup>.

Attesa la rilevanza dei piani di risanamento ai fini della anticipazione della emersione della crisi dell'impresa bancaria e della auspicabile composizione della stessa evitando il ricorso a procedure più incisive e dispendiose, i contenuti dei medesimi piani sono stati oggetto del Regolamento Delegato (UE) 2016/1075 <sup>124</sup>, entrato in vigore il 28 luglio

---

<sup>123</sup> Cfr. l'art. 159-*bis*, t.u.b.

<sup>124</sup> Si tratta del Regolamento Delegato (UE) 2016/1075 della Commissione del 23 marzo 2016 che integra la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione che precisano il contenuto dei piani di risanamento, dei piani di risoluzione e dei piani di risoluzione di gruppo, i criteri minimi che l'autorità competente deve valutare per quanto riguarda i piani di risanamento e i piani di risanamento di gruppo, le condizioni per il sostegno finanziario di gruppo, i requisiti per i periti indipendenti, il riconoscimento contrattuale dei poteri di svalutazione e di conversione, le procedure e il contenuto delle disposizioni in materia di notifica e dell'avviso di sospensione e il funzionamento operativo dei collegi di risoluzione.

2016, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

### **3.2 - Il sostegno finanziario di gruppo.**

Tra i possibili contenuti dei piani di risanamento, vi è anche la possibilità, nelle realtà dei gruppi bancari, di ricorrere al c.d. «Sostegno finanziario di gruppo» disciplinato dal nuovo Capo 02-I, introdotto a seguito del d.lgs. n. 181 del 2015<sup>125</sup>.

In tal modo, il t.u.b., attribuisce la possibilità di «concludere un accordo per fornirsi sostegno finanziario» a ciascuna «banca italiana o società italiana capogruppo di un gruppo bancario» alle «società italiane ed estere appartenenti al gruppo bancario» e alle altre società incluse nella vigilanza consolidata indicate nell'articolo 69-ter, comma 1, lettera c)» di cui si è già detto più volte in precedenza.

La condizione affinché detto sostegno finanziario possa essere fornito è che, per uno degli enti creditizi appena indicati, si realizzino «i presupposti dell'intervento precoce ai sensi dell'articolo 69-*octiesdecies*»<sup>126</sup>; ciò è tanto più vero dal momento che la norma si premura di specificare che l'«accordo di sostegno finanziario di gruppo non può essere concluso se, al momento della sua conclusione» sussistono «a giudizio dell'autorità competente, i presupposti dell'intervento precoce per una delle parti dell'accordo» e dunque quest'ultima ne sia una eventuale destinataria.

---

<sup>125</sup> Sull'argomento cfr. P. MATERA, Appunti (e spunti comparatistici) in tema di accordi di sostegno finanziario all'interno del gruppo bancario, in *Riv. trim. dir. econ.*, supplemento 1/2017, 1 ss.

<sup>126</sup> Su cui si dirà subito oltre.

Fermo ciò, per un verso, la disciplina relativa agli accordi in parola «non si applica: a) alle operazioni di finanziamento e di gestione della liquidità eseguite tra società del gruppo bancario se per nessuna di esse sussistono i presupposti dell'intervento precoce; b) alla concessione di sostegno in qualsiasi forma, ivi incluso l'apporto di capitale, a un'altra società del gruppo al di fuori dei casi previsti dall'accordo, quando la società cui il sostegno è concesso si trovi in difficoltà e il sostegno sia in linea con le politiche del gruppo e sia finalizzato a preservare la stabilità del gruppo»<sup>127</sup>.

Per altro verso, la medesima disciplina prevede: (i) che le «società che aderiscono all'accordo di sostegno finanziario di gruppo si obbligano a fornirsi sostegno finanziario in conformità dei termini dell'accordo» stesso; (ii) che possono «essere previsti anche obblighi di sostegno reciproco» tra società appartenenti al medesimo gruppo; (iii) che il sostegno finanziario in parola «può essere concesso in forma di finanziamento, di prestazione di garanzia o mediante la messa a disposizione di beni o attività da utilizzare come garanzia reale o finanziaria, nonché con qualsiasi combinazione di queste forme, mediante un'unica o più operazioni, anche tra il beneficiario del sostegno e soggetti terzi, anche esterni al gruppo e non partecipanti all'accordo»<sup>128</sup>.

Sono poi previsti alcuni principi ai quali gli accordi devono attenersi, quali, in particolare, quelli secondo cui: a) l'accordo deve essere

---

<sup>127</sup> Cfr. l'art. 69-*duodecies* t.u.b. La norma fa espressamente salva la disciplina recata dal capo IX, titolo V, libro V del codice civile relativa alla direzione e al coordinamento delle società.

<sup>128</sup> Art. 69-*duodecies* t.u.b.

sottoscritto da ciascuna parte «nell'esercizio della propria autonomia negoziale e in coerenza con le eventuali direttive impartite dalla capogruppo»; b) le parti «chiamate a fornire sostegno finanziario devono essere pienamente informate sulla situazione dei beneficiari prima della decisione di fornire il sostegno»; c) l'accordo deve indicare «i criteri di calcolo per determinare, al momento in cui il sostegno finanziario viene fornito, il corrispettivo dovuto per qualsiasi operazione effettuata in virtù dell'accordo stesso; ove necessario per conseguire le finalità dell'accordo, i criteri possono non tenere conto del prezzo di mercato, in particolare se esso è influenzato da fattori anomali ed esterni al gruppo o se la parte che fornisce il sostegno dispone, in forza dell'appartenenza al gruppo del beneficiario, di informazioni non pubbliche rilevanti». Inoltre, nessun diritto, pretesa o azione derivante dall'accordo può essere esercitata da soggetti diversi dalle parti, neanche ricorrendo alla azione surrogatoria disciplinata dall'art. 2900 del codice civile.

Una volta concluso, l'accordo deve essere espressamente autorizzato. Ed infatti, è disposto che il «progetto di accordo è sottoposto all'autorizzazione della Banca d'Italia, che valuta la sua coerenza con le condizioni previste nell'articolo 69-*quinquiesdecies*»<sup>129</sup> t.u.b.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Cfr. l'art. 69-*terdecies* t.u.b. La norma aggiunge anche che spetta alla Banca d'Italia disciplinare il procedimento per l'autorizzazione, e che il progetto di accordo e ogni sua modifica sono trasmessi all'autorità di risoluzione a seguito dell'autorizzazione medesima.

<sup>130</sup> Su cui v. subito oltre.

L'accordo è altresì oggetto di valutazione congiunta da parte delle «altre autorità competenti sulle banche comunitarie aderenti all'accordo, in conformità delle pertinenti disposizioni dell'Unione europea».

Per quanto attiene alle fasi successive del procedimento, occorre evidenziare che il progetto di accordo così autorizzato è «sottoposto all'approvazione dell'assemblea straordinaria dei soci di ciascuna società del gruppo che si propone di aderirvi, unitamente a un parere predisposto dai componenti indipendenti dell'organo amministrativo sull'interesse della società ad aderire all'accordo nonché sulla convenienza e sulla correttezza sostanziale delle relative condizioni»<sup>131</sup>.

La disciplina è poi chiara nel prevedere espressamente che l'accordo stesso «produce effetti solo nei confronti delle società le cui assemblee hanno approvato il progetto»<sup>132</sup>

Tuttavia, la competenza a decidere sulla concessione o sull'accettazione del sostegno finanziario in esecuzione dell'accordo spetta all'organo amministrativo dell'ente creditizio<sup>133</sup>, la cui delibera deve essere

---

<sup>131</sup> Cfr. l'art. 69-quaterdecies, t.u.b.

<sup>132</sup> Cfr. l'art. 69-terdecies t.u.b.

<sup>133</sup> In dottrina non si è mancato di rilevare come «la stipulazione di questi accordi si configura alla stregua di un'attività destinata a rientrare nei doveri di diligenza degli amministratori; di guisa che la facoltà di cui alla disposizione in questione si tramuta quasi in un obbligo, o meglio in una scelta obbligata, "naturale", che non può essere ragionevolmente disattesa se non a fronte di specifiche esigenze che ne sconiglino l'adozione – e ciò appare in special modo vero laddove si valuti il più generale momento di superamento di talune visioni particolarmente restrittive dell'interesse da perseguire che si registra in tutti gli ordinamenti e che è destinato a incidere sulle decisioni degli amministratori come sul sindacato delle corti» (P. MATERA, *Appunti (e spunti comparatistici) in tema di accordi di sostegno finanziario all'interno del gruppo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.*, supplemento 1/2017, 8).

motivata, deve indicare l'obiettivo del sostegno finanziario e la conformità dell'accordo alle condizioni stabilite dalla legge.

L'organo amministrativo della banca aderente all'accordo è inoltre tenuto a riferire annualmente all'assemblea dei soci in ordine alla esecuzione dell'accordo.

La revoca dell'accordo: (i) può essere deliberata dall'assemblea straordinaria dei soci «se non si sono ancora realizzati i presupposti dell'intervento precoce ... in capo a una o più società aderenti all'accordo» ai sensi dell'articolo 69-*octiesdecies* t.u.b.<sup>134</sup>; (ii) diventa «efficace solo a seguito della predisposizione di un piano di risoluzione individuale o di gruppo che tenga conto delle mutate circostanze o, in ogni caso, decorsi 12 mesi dalla revoca» medesima.

In ogni caso, l'approvazione di un progetto di accordo o la sua revoca non costituisce causa di recesso del socio dalla società<sup>135</sup>.

La concessione del sostegno finanziario è sottoposta dal t.u.b. alle seguenti, rigide condizioni, le quali devono essere tutte soddisfatte: (i) occorre, innanzitutto che si possa «ragionevolmente prospettare che il sostegno fornito ponga sostanziale rimedio alle difficoltà finanziarie del beneficiario»; (ii) il predetto sostegno deve essere «diretto a preservare o ripristinare la stabilità finanziaria del gruppo nel suo complesso o di una delle società del gruppo» e deve essere dato «nell'interesse della società del gruppo che fornisce il sostegno»; (iii) occorre inoltre che le condizioni del sostegno finanziario, ivi compreso il corrispettivo, siano determinate in

---

<sup>134</sup> Su cui v. subito oltre.

<sup>135</sup> Cfr. l'art. 69-*quaterdecies*, comma 5, t.u.b.

conformità dell'art. 69-*duodecies*, comma 5, lettera c)<sup>136</sup>; (iv) è altresì necessario che vi sia la «ragionevole aspettativa, sulla base delle informazioni a disposizione dell'organo amministrativo della società che fornisce il sostegno al momento dell'assunzione della relativa decisione, che sarà pagato un corrispettivo e rimborsato il prestito da parte della società beneficiaria, qualora il sostegno sia concesso sotto forma di prestito, ovvero che, nell'ipotesi in cui il sostegno sia fornito in forma garanzia reale o personale e questa sia escussa, sarà possibile recuperare per intero, anche in via di surroga o regresso, capitale, interessi e spese»; (v) occorre anche che la concessione del sostegno finanziario non ponga «a repentaglio la liquidità o solvibilità della società del gruppo che lo fornisce» e che non minacci «la stabilità del sistema finanziario, in particolare nello Stato comunitario in cui ha sede la società del gruppo che fornisce il sostegno» e non pregiudichi «la risolvibilità della società del gruppo che lo fornisce»; (vi) è altresì previsto che la società del gruppo che fornisce il sostegno rispetti, «nel momento in cui lo fornisce», i requisiti in materia di capitale, liquidità, grandi esposizioni, nonché i requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento previsti dal Regolamento (UE) n. 575/2013 e delle disposizioni di attuazione della direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla

---

<sup>136</sup> Anche alla luce di quanto già detto, occorre cioè indicare i criteri di calcolo per determinare, al momento in cui il sostegno finanziario viene fornito, il corrispettivo dovuto per qualsiasi operazione effettuata in virtù dell'accordo stesso. È altresì previsto che, ove necessario per conseguire le finalità dell'accordo, i criteri possono non tenere conto del prezzo di mercato, in particolare se esso è influenzato da fattori anomali ed esterni al gruppo o se la parte che fornisce il sostegno dispone, in forza dell'appartenenza al gruppo del beneficiario, di informazioni non pubbliche rilevanti.

vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento (recepita con il decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72), «fatta eccezione per il caso in cui l'autorità competente per la vigilanza sulla società abbia autorizzato una temporanea deroga a tali requisiti»<sup>137</sup>.

Al precipuo fine di verificare il congiunto ricorrere di tali requisiti, è previsto che la delibera dell'organo gestorio dell'ente creditizio, avente ad oggetto la concessione del sostegno, sia è trasmessa alla Banca d'Italia, che può vietare o limitarne l'esecuzione se siffatte condizioni non sono soddisfatte. La predetta delibera è in ogni caso trasmessa all'ABE nonché, se diverse dalla Banca d'Italia, alle autorità competenti per la vigilanza sulla società che riceve il sostegno e all'autorità competente per la vigilanza su base consolidata<sup>138</sup>.

Il t.u.b. prevede, infine, che alle fasi relative alla conclusione ed alla esecuzione dell'accordo non trovino applicazione alcune disposizioni contenute nel medesimo Testo unico bancario<sup>139</sup>, nel codice civile<sup>140</sup> e

---

<sup>137</sup> Cfr. l'art. 69-*quinquiesdecies*, t.u.b.

<sup>138</sup> Cfr. l'art. 69-*sexiesdecies* t.u.b.

<sup>139</sup> Il riferimento è, in particolare, all'art. 53 t.u.b., in tema di vigilanza regolamentare. Il comma 4 di tale norma (come modificato dal decreto legislativo n. 72 del 2015 di attuazione della direttiva 2013/36/UE) chiarisce che il potere di disciplinare condizioni e limiti per l'assunzione di attività di rischio nei confronti di quanti possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza sulla gestione della banca del gruppo bancario nonché dei soggetti a essi collegati concerne non solo le banche, ma anche i gruppi bancari. Esso inoltre prevede l'obbligo di astensione per i casi di conflitto di interesse. In ogni caso, i soci o gli amministratori si devono astenere dalle deliberazioni in cui abbiano un interesse, per conto proprio o di terzi. Ove verifichi in concreto l'esistenza di situazioni di conflitto di interessi, la Banca d'Italia può stabilire condizioni e limiti specifici per l'assunzione delle attività di rischio.

<sup>140</sup> In tal caso, il riferimento è agli artt. 2391-*bis* c.c., in tema di obblighi relativi alle operazioni con parti correlate; 2467 c.c., sulla particolare disciplina del finanziamento dei soci di S.r.l.; 2497-*quinquies* c.c. che regola, sulla base della norma da ultimo citata, i finanziamenti effettuati a favore della società da chi esercita attività di direzione



nella legge fallimentare<sup>141</sup>, mentre affida alla Banca d'Italia il potere di emanare disposizioni regolamentari di attuazione, anche al fine di tener conto di orientamenti dell'ABE<sup>142</sup>.

#### **4.- Le misure di intervento precoce.**

Si è già detto, con riferimento ai piani di risoluzione, che essi hanno una duplice “anima”, potendo esplicitare i loro effetti sotto il profilo sia della vigilanza, sia della *governance* dell'intermediario bancario.

Lo stesso è a dirsi, *mutatis mutandis* anche per le ulteriori misure di c.d. intervento precoce, essendosi rilevato in dottrina che, sotto il profilo della vigilanza, quest'ultima «si traduce» non solo «nella corretta pianificazione del risanamento» ma anche «nella possibilità di un intervento precoce che, al verificarsi dei primi sintomi di una situazione di crisi dell'intermediario, impedisca che si materializzi una situazione di dissesto o di rischio di dissesto»<sup>143</sup>.

---

e coordinamento nei suoi confronti o da altri soggetti ad essa sottoposti; 2901 c.c. sulle condizioni dell'azione revocatoria.

<sup>141</sup> Le disposizioni della legge fallimentare che vengono in rilievo sono quelle relative agli effetti del fallimento sugli atti pregiudizievoli ai creditori, e in particolare: (i) l'art. 64 sugli atti a titolo gratuito compiuti dal fallito nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento; l'art. 65, sui pagamenti di crediti in scadenza nel giorno della dichiarazione di fallimento o posteriormente; l'art. 66 sull'azione revocatoria ordinaria da esercitarsi nel fallimento; l'art. 67, sulla revoca di taluni atti a titolo oneroso, pagamenti, garanzie; l'art. 216, comma 1, n. 1) e comma 3 in tema di sanzioni penali relative alla bancarotta fraudolenta; infine, l'art. 217, che dispone sanzioni penali relative alla bancarotta semplice.

<sup>142</sup> Cfr. l'art. 69-*sexiesdecies* t.u.b.

<sup>143</sup> STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie*, 324.

Sicché, non appena emergano i primi sintomi relativi ad un peggioramento delle condizioni economiche, finanziarie o patrimoniali della banca, alle Autorità di vigilanza è attribuito il potere di adottare rapidi strumenti di azione allo scopo di scongiurare che il predetto deterioramento economico si aggravi a tal punto da non lasciare poi alternative agli strumenti (più invasivi) di risoluzione.

Si tratta, come già accennato, delle c.d. «Misure di intervento precoce», inserite *ex novo* a seguito del d.lgs. n. 181 del 2015 in una apposita sezione 01-I del Capo I del t.u.b., agli artt. 69-*octiesdecies* e seguenti del medesimo Testo unico bancario.

In particolare, è proprio la norma da ultimo citata a prevedere i presupposti per l'attivazione, da parte della Banca d'Italia, delle misure di intervento precoce disciplinate dai successivi artt. 69-*noviesdecies* e 69-*vicies-semel* t.u.b.

La prima di tali due disposizioni attribuisce alla Banca d'Italia il potere di chiedere alla banca o alla società capogruppo di un gruppo bancario: (i) di dare attuazione, anche parziale, al piano di risanamento adottato; (ii) di preparare un piano per negoziare la ristrutturazione del debito con tutti o alcuni creditori secondo il piano di risanamento, ove applicabile; (iii) di modificare la propria forma societaria.

Contestualmente, la Banca d'Italia può altresì richiedere un aggiornamento del piano di risanamento «quando le condizioni che hanno condotto all'intervento precoce divergono rispetto alle ipotesi contemplate nel piano»; o stabilire «un termine per l'attuazione del piano e

l'eliminazione delle cause che formano presupposto dell'intervento precoce»<sup>144</sup>.

L'attivazione di tali poteri in capo alla Banca d'Italia è espressamente subordinata, ai sensi dell'art. 69-*octiesdecies*, comma 1, lett. a) t.u.b., alla sussistenza della violazione: (i) dei requisiti prudenziali per gli enti creditizi e per le imprese di investimento di cui al Regolamento (UE) n. 575/2013; (ii) delle disposizioni di attuazione della già citata direttiva 2013/36/UE; (iii) del titolo II della direttiva 2014/65/UE in tema di requisiti per l'autorizzazione e l'esercizio delle attività applicabili alle imprese di investimento; (iv) di determinati articoli del Regolamento (UE) n. 600/2014 in tema di mercati degli strumenti finanziari<sup>145,146</sup>

Dal proprio canto l'art. 69-*vicies-semel* t.u.b. attribuisce invece alla Banca d'Italia il potere di «disporre la rimozione e ordinare il rinnovo di tutti i componenti degli organi con funzione di amministrazione e di controllo delle banche e delle società capogruppo di un gruppo bancario».

L'attivazione di tali poteri in capo alla Banca d'Italia è subordinata al «ricorrere dei presupposti indicati all'articolo 69-*octiesdecies*, comma 1,

---

<sup>144</sup> Cfr. l'art. 69-*octiesdecies* t.u.b.

<sup>145</sup> Si tratta del Regolamento (Ue) N. 600/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012. Le disposizioni di tale regolamento alle quali rinvia l'art. 69-*octiesdecies* t.u.b. sono: (i) gli artt. da 3 a 7 (sulla trasparenza degli strumenti rappresentativi di capitale); gli artt. da 14 a 17 (che prevedono misure sulla trasparenza per gli internalizzatori sistematici e gli intermediari che effettuano negoziazioni c.d. OTC); gli artt. 24, 25 e 26 (che dispongono l'obbligo di implementare l'integrità dei mercati, di conservare i dati riguardanti gli ordini e le operazioni relative a strumenti finanziari, di segnalare siffatte operazioni unitamente a tutte le informazioni rilevanti).

<sup>146</sup> Inoltre, ai sensi dell'art. 69-*noviesdecies* t.u.b. dispone che le medesime misure di intervento precoce sono adottate quando si preveda la violazione dei predetti requisiti anche a causa di un rapido deterioramento della situazione della banca o del gruppo, fermi i poteri di cui agli articoli 53-bis e 67-ter, di cui si è già fatto cenno.

lettera b), ossia, nel caso in cui vi siano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie o gravi irregolarità nell'amministrazione oppure quando il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo, e sempre che, soggiunge la norma, gli interventi indicati nella medesima lettera a) dell'art. 69-*octiesdecies* t.u.b. o quelli previsti agli artt. 53-*bis* e 67-*ter* t.u.b. non siano sufficienti per porre rimedio alla situazione di peggioramento economico dell'intermediario.

Si prevede, inoltre, la pubblicazione per estratto nella Gazzetta Ufficiale dei provvedimenti che hanno ad oggetto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo delle banche.

Il provvedimento di scioglimento indica, altresì, «la data da cui decorrono gli effetti della rimozione; inoltre, la medesima Autorità convoca l'assemblea per il rinnovo predetti organi di amministrazione e controllo di cui si è disposta la rimozione<sup>147</sup>. È altresì previsto che, al ricorrere dei medesimi presupposti, la Banca d'Italia: (i) possa inoltre «ordinare la rimozione di uno o più componenti dell'alta dirigenza di una banca o di una società capogruppo di un gruppo bancario»; (ii) ha il potere di approvare la «nomina dei componenti dei nuovi organi o della nuova alta dirigenza effettuata dal competente organo della banca o della società capogruppo»; (iii) può in ogni momento «disporre l'amministrazione

---

<sup>147</sup> Cfr. l'art. 69-*vicies-semel*, comma 2.

straordinaria della banca o della capogruppo di cui agli articoli 70 e 98» t.u.b.<sup>148</sup>.

Inoltre, nel caso in cui «sia accertata l'esistenza, in relazione a una banca o ad un gruppo bancario, delle circostanze di cui all'articolo 69-*octiesdecies*» t.u.b., per come già esaminati, possono essere attivati determinati poteri di vigilanza informativa e ispettiva<sup>149</sup>. Ciò, «anche al fine di acquisire le informazioni necessarie per l'aggiornamento del piano di risoluzione, l'eventuale esercizio del potere di riduzione o conversione di azioni, di altre partecipazioni e di strumenti di capitale, l'avvio della risoluzione o della liquidazione coatta amministrativa».

Attesa la diversa intensità di gradazione dei poteri esercitabili dalla Banca d'Italia nell'ambito delle esaminate misure, può senz'altro condividersi quanto in proposito osservato dalla dottrina, secondo cui l'intervento precoce «nella sua forma più forte, corrisponde a uno strumento già noto al nostro ordinamento: l'amministrazione straordinaria, che prevede la sostituzione degli organi amministrativi e di

---

<sup>148</sup> Cfr. l'art. 69-*vicies-semel*. La norma aggiunge inoltre che «resta fermo il potere di rimuovere singoli esponenti aziendali ai sensi dell'articolo 53-bis, comma 1, lettera e), e dell'articolo 67-ter, comma 1, lettera e), se sufficiente per porre rimedio alla situazione».

<sup>149</sup> Si tratta dei poteri previsti dai seguenti articoli del TUB: articolo 51 (vigilanza informativa relativa a comunicazioni periodiche o comunicazioni che le banche devono comunque inviare alla banca d'Italia); articolo 54 (vigilanza ispettiva, consistente nella possibilità di effettuare ispezioni presso le banche e i soggetti ai quali esse abbiano esternalizzato funzioni aziendali essenziali o importanti e richiedere l'esibizione di documenti e atti); articoli 66 e 67 (che disciplinano la vigilanza informativa e regolamentare nell'ambito della vigilanza consolidata)

controllo e l'affidamento della gestione a commissari nominati dall'autorità»<sup>150</sup>.

## **5. - Le più incisive misure di composizione della crisi bancaria previste dal d.lgs. n. 180 del 2015.**

Come già accennato in precedenza, la disciplina della BRRD è stata recepita all'interno dell'ordinamento italiano anche mediante il d.lgs. n. 180 del 2015, che attiene alle procedure di gestione delle crisi bancarie più penetranti ed invasive.

Da un punto di vista generale, tale ultimo provvedimento è destinato a trovare applicazione nei confronti: (i) delle banche aventi sede legale in Italia; (ii) delle società italiane capogruppo di un gruppo bancario e delle società appartenenti a un gruppo bancario in base alla definizione datane dal t.u.b.; (iii) delle società incluse nella vigilanza consolidata ai sensi dell'art. 65, comma 1, lettere c) e h) t.u.b., ovvero, per un verso, delle società bancarie, finanziarie e strumentali non comprese in un gruppo bancario, ma controllate dalla persona fisica o giuridica che controlla un gruppo bancario ovvero una singola banca e, per altro verso, delle società che controllano almeno una banca; (iv) infine, delle società aventi sede legale in Italia, incluse nella vigilanza consolidata in un altro Stato membro<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> L. STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie. La tradizione italiana e le nuove regole europee*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 4 – Num. 2 – Dicembre 2015, 325.

<sup>151</sup> Cfr. l'art. 2 del d.lgs. n. 180 del 2015

Sempre da un punto di vista generale, il d.lgs. n. 180 del 2015 si premura di qualificare la Banca d'Italia: per un verso, quale Autorità di risoluzione nazionale, nei confronti dei soggetti appena elencati (quando gli stessi hanno sede legale in Italia).

Per altro verso, la stessa Banca d'Italia è altresì deputata a svolgere le funzioni «in qualità di autorità di risoluzione di gruppo nei confronti dei gruppi quando essa è l'autorità di vigilanza su base consolidata in base al Regolamento (UE) n. 575/2013», ivi compreso il caso in cui la vigilanza su base consolidata sia svolta dalla Banca Centrale Europea ai sensi del Regolamento (UE) n. 1024/2013<sup>152</sup>.

Per altro verso ancora, e da un punto di vista più generale, la Banca d'Italia, nella predetta qualità: (i) ha il potere di emanare «regolamenti nei casi previsti dalla legge», oltre ad impartire istruzioni e ad adottare i provvedimenti di carattere particolare di sua competenza nella *subiecta materia*; (ii) applica le norme tecniche di regolamentazione e di attuazione e gli atti delegati adottati dalla Commissione Europea, anche su proposta dell'ABE; (iii) esercita i poteri di risoluzione in armonia con le disposizioni dell'Unione Europea collaborando altresì con la Banca Centrale Europea, con le autorità e i comitati che compongono il SEVIF e con le altre

---

<sup>152</sup> Cfr. l'art. 3 del d.lgs, n. 180 del 2015. La norma prevede anche che nel caso in cui i gruppi appena citati nel testo «includono componenti aventi sede legale in un altro Stato membro dell'Unione europea, la Banca d'Italia svolge le funzioni attribuite all'autorità di risoluzione di gruppo in materia di predisposizione e aggiornamento dei piani di risoluzione di gruppo, valutazione della risolvibilità, determinazione del requisito minimo di passività soggette a bail-in ai sensi dell'articolo 50, avvio della risoluzione e adozione delle relative misure anche con riguardo alle componenti del gruppo aventi sede legale in un altro Stato membro dell'Unione europea, nel rispetto delle competenze dell'autorità di risoluzione di quello Stato e nei termini disciplinati dal ... decreto e da disposizioni dell'Unione Europea».

autorità e le istituzioni indicate dalle disposizioni dell'Unione europea; (iv) può, secondo quanto previsto dal diritto comunitario, concludere accordi con l'ABE e con le autorità di risoluzione degli altri Stati membri che prevedano anche la ripartizione di compiti, la delega di funzioni<sup>153</sup>.

## **6. - Il complesso procedimento di pianificazione della risoluzione. I piani di risoluzione.**

A differenza dei piani di risanamento, che, alla luce di tutto quanto già detto, devono essere predisposti dagli intermediari, spetta viceversa alle Autorità di risoluzione elaborare efficaci piani di risoluzione, al fine di pianificare idonee strategie per individuare e rendere, all'occorrenza, immediatamente fruibili da parte ogni intermediario creditizio le più appropriate modalità di composizione di una eventuale crisi, o di realizzare una ordinata risoluzione della banca in caso di insolvenza.

È così che la Banca d'Italia è tenuta a predisporre piani di risoluzione, siano essi individuali o di gruppo.

Per quanto più specificamente concerne i primi, la predetta Autorità, sentita la Banca Centrale Europea se questa è l'Autorità competente<sup>154</sup> deve predisporre «un piano di risoluzione per ciascuna banca non sottoposta a vigilanza su base consolidata».

---

<sup>153</sup> Cfr. l'art. 3 del d.lgs. n. 180 del 2015. La disposizione prevede, inoltre, che la Banca d'Italia, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, prevede adeguate forme di separazione tra le funzioni connesse con la gestione delle crisi e le altre funzioni da essa svolte, in modo da assicurarne l'indipendenza operativa, e istituisce forme di collaborazione e coordinamento tra le relative strutture.

<sup>154</sup> Nel caso in cui la banca abbia una o più «succursali significative» in altri Stati membri, sono sentite anche le autorità di risoluzione di quegli Stati.



Il piano individuale (i) prevede le modalità per l'applicazione alla banca delle misure e dei poteri da attivare in caso di risoluzione secondo quanto stabilito dalla Banca d'Italia, anche con provvedimenti di carattere generale; (ii) è riesaminato, e se necessario aggiornato, almeno annualmente, nonché, in caso di significativo mutamento della struttura societaria o organizzativa, della attività o della situazione patrimoniale o finanziaria della banca<sup>155</sup>.

Lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per quanto attiene ai piani di risoluzione di gruppo, i quali (i) sono predisposti dalla Banca d'Italia quando essa è l'autorità di risoluzione di gruppo; (ii) per ciascuno di questi ultimi «che include una banca italiana»; (iii) e devono individuare le «misure per la risoluzione delle società appartenenti al gruppo bancario e delle società incluse nella vigilanza consolidata». Detti piani, inoltre, devono essere riesaminati e, se necessario, aggiornati anche nelle ipotesi in cui vi sia un «significativo mutamento della struttura giuridica o organizzativa del gruppo, o della sua situazione patrimoniale o finanziaria, avendo riguardo a ogni componente del gruppo»<sup>156</sup>.

I soggetti destinatari dei piani di risoluzione sono obbligati a collaborare attivamente con l'autorità di risoluzione ai fini della predisposizione e del tempestivo aggiornamento del relativo piano, dovendo fornire «anche per il tramite della Banca Centrale Europea se questa è l'autorità competente, le informazioni necessarie per la

---

<sup>155</sup> Cfr. l'art. 7 del d.lgs. n. 180 del 2015, ove si prevede, inoltre, che nell'elaborare il piano, sono identificati eventuali ostacoli rilevanti per la risoluzione e stabilite modalità d'intervento atte ad affrontarli, in conformità al Capo II.

<sup>156</sup> Cfr. l'art. 8 del d.lgs. n. 180 del 2015

predisposizione, l'aggiornamento e l'applicazione dei piani di risoluzione. I medesimi soggetti, inoltre, conservano documentazione dettagliata dei contratti finanziari di cui sono parte e la mettono a disposizione della Banca d'Italia secondo i termini e le modalità da questa stabiliti<sup>157</sup>.

Nelle ipotesi relative alle realtà di gruppo, è la capogruppo a trasmettere all'autorità di risoluzione le necessarie informazioni che «riguardano tutti i soggetti cui il piano di risoluzione si riferisce»<sup>158</sup>.

Inoltre, la Banca d'Italia, con provvedimenti di carattere generale o particolare, può prevedere modalità semplificate di adempimento degli obblighi informativi e di collaborazione, avendo riguardo alle possibili conseguenze del dissesto della banca o del gruppo, in considerazione delle loro caratteristiche, ivi inclusi le dimensioni, la complessità operativa, la struttura societaria, lo scopo mutualistico, l'adesione a un sistema di tutela istituzionale.

---

<sup>157</sup> Cfr. l'art. 9 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>158</sup> Cfr. l'art. 10 del d.lgs. n. 180 del 2015, ove si prevede anche che la «Banca d'Italia trasmette le informazioni acquisite a norma del comma 1 all'ABE, nonché, in caso di gruppo con componenti aventi sede legale in altri Stati membri: a) alle autorità di risoluzione delle società controllate; b) alle autorità di risoluzione degli altri Stati membri in cui sono stabilite succursali significative, per quanto attiene alle succursali; c) ove rilevanti, alle autorità competenti rappresentate nei collegi delle autorità di vigilanza o con le quali è stato stipulato un accordo di coordinamento e cooperazione; e d) alle autorità di risoluzione degli altri Stati membri in cui hanno sede legale le società diverse da una banca o una SIM, che controllano una banca.

## **7.- La valutazione e la rimozione degli impedimenti alla risolvibilità.**

In occasione della preparazione e dell'aggiornamento dei piani di risoluzione, la Banca d'Italia deve valutare se una banca o un gruppo bancario è assoggettabile a risoluzione, essendo espressamente previsto che «nell'elaborare il piano, sono identificati eventuali ostacoli rilevanti per la risoluzione e stabilite modalità d'intervento atte ad affrontarli»<sup>159</sup>.

Ed infatti, sono previsti specifici requisiti di “risolvibilità” della banca e (ancora una volta) del gruppo bancario.

Con riferimento alla singola “banca” non facente cioè parte di un gruppo, essa è ritenuta «risolvibile quando, anche in presenza di situazioni di instabilità finanziaria generalizzata o di eventi sistemici», può «essere assoggettata a liquidazione coatta amministrativa o a risoluzione, minimizzando le conseguenze negative significative per il sistema finanziario italiano, di altri Stati membri o dell'Unione europea e nella prospettiva di assicurare la continuità delle funzioni essenziali»<sup>160</sup>.

Ancor più nel dettaglio, il d.lgs. n. 180 del 2015 prevede che al fine di valutare il carattere di risolvibilità o meno di una banca, «si considerano gli elementi indicati dalla Banca d'Italia, anche con provvedimenti di carattere generale, e quanto stabilito dai regolamenti della Commissione Europea».

---

<sup>159</sup> Art. 7 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>160</sup> Cfr. l'art. 12 del d.lgs. n. 180 del 2015.

Per quanto attiene ai gruppi bancari, pure in tal caso un «gruppo si intende risolvibile, anche in presenza di situazioni di instabilità finanziaria generalizzata o di eventi sistemici, quando le componenti del gruppo possono essere assoggettate alle procedure concorsuali rispettivamente applicabili oppure alla risoluzione, in modo da minimizzare le conseguenze negative significative per il sistema finanziario degli Stati membri in cui le componenti del gruppo sono stabilite, di altri Stati membri o dell'Unione europea e nella prospettiva di assicurare la continuità delle funzioni essenziali svolte dalle componenti del gruppo mediante la loro separazione, se facilmente praticabile in modo tempestivo, o con altri mezzi»<sup>161</sup>.

In ogni caso, la valutazione di solvibilità, tanto della banca, quanto del gruppo, non deve fare affidamento sulle seguenti misure: (i) sul «sostegno finanziario pubblico straordinario, fatto salvo l'utilizzo dei fondi di risoluzione; (ii) sull'assistenza di liquidità di emergenza fornita dalla banca centrale; (iii) sull'«assistenza di liquidità fornita dalla banca centrale con garanzie durata e tasso di interesse non standard»<sup>162</sup>.

Per ciò che attiene alle modalità ed alle afferenti tempistiche, la valutazione deve essere effettuata in occasione della preparazione e dell'aggiornamento del piano di risoluzione il quale ne tiene «debitamente conto».

In tale occasione, se la Banca d'Italia ritiene che la banca o il gruppo non siano risolvibili, lo comunica tempestivamente all'ABE, con

---

<sup>161</sup> Cfr. l'art. 13 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>162</sup> Cfr. l'art. 12 del d.lgs. n. 180 del 2015.

conseguente sospensione dell'obbligo di predisporre o aggiornare il piano di risoluzione fino alla definitiva individuazione delle misure per la rimozione degli impedimenti sostanziali alla risolvibilità<sup>163</sup>.

Diversa è, invece, per la banca e per il gruppo, la disciplina relativa alla rimozione degli impedimenti alla risolvibilità.

Per quanto attiene alla banca non facente parte di un gruppo, è previsto che se risultano impedimenti sostanziali alla risolvibilità della stessa, la Banca d'Italia ne dà comunicazione all'intermediario interessato, alla Banca Centrale Europea se questa è l'autorità competente, nonché alle autorità di risoluzione degli Stati membri in cui sono stabilite succursali significative. Successivamente, entro quattro mesi dalla data di ricevimento della predetta comunicazione, la banca interessata propone misure per superare gli impedimenti riscontrati. Le misure sono approvate se ritenute adeguate e dell'approvazione è data comunicazione alla banca stessa. In caso contrario, la Banca d'Italia indica al predetto intermediario, direttamente o per il tramite della Banca Centrale Europea quando questa è l'autorità competente, le misure alternative da adottare<sup>164</sup>.

Le predette misure (per conformarsi alle quali la banca deve proporre un apposito piano entro un mese) sono individuate tenuto conto del possibile impatto degli impedimenti sulla stabilità finanziaria e dell'effetto delle misure alternative sull'attività della banca, sulla sua stabilità e sulla sua capacità di contribuire al sistema economico, nonché

---

<sup>163</sup> Cfr. l'art. 12 e l'art. 13 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>164</sup> Di cui si dirà subito oltre.

sul mercato interno dei servizi finanziari e sulla stabilità finanziaria di altri Stati membri e dell'Unione<sup>165</sup>.

Viceversa, nel caso dei gruppi bancari, il procedimento è più complesso. Ed infatti, se risultano in tal caso impedimenti sostanziali alla risolvibilità di un gruppo con componenti aventi sede legale solo in Italia, la Banca d'Italia ne dà comunicazione alla capogruppo, alla Banca Centrale Europea se competente, nonché alle autorità di risoluzione degli Stati membri in cui sono stabilite succursali significative.

La Banca d'Italia, in collaborazione con la Banca Centrale Europea se questa è l'autorità di vigilanza su base consolidata e con l'ABE conformemente all'articolo 25, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1093/2010, prepara una relazione e la trasmette alla capogruppo, nonché alle autorità di risoluzione degli Stati membri in cui sono stabilite succursali significative. Siffatta relazione analizza gli impedimenti sostanziali alla risoluzione e raccomanda misure mirate e rispondenti al principio di proporzionalità, previa adeguata valutazione dell'impatto sulle banche o sulle SIM facenti parte del gruppo.

Entro quattro mesi dalla data di ricezione della predetta relazione, la capogruppo può presentare osservazioni e proporre misure alternative per superare gli impedimenti individuati nella relazione. La Banca d'Italia dapprima comunica alla Banca Centrale Europea, se questa è l'autorità di vigilanza su base consolidata, all'ABE, alle autorità di risoluzione degli Stati membri in cui sono stabilite succursali significative, le misure

---

<sup>165</sup> Cfr. l'art. 15 del d.lgs. n. 180 del 2015.

proposte dalla capogruppo; successivamente, sentite le autorità competenti, decide sulle misure proposte dalla capogruppo, tenendo conto dell'impatto delle misure in tutti gli Stati membri in cui il gruppo opera ed eventualmente indica le misure da adottare<sup>166</sup>. L'afferente decisione (che deve essere trasmessa alla capogruppo) è motivata e deve essere adottata entro quattro mesi che decorrono dalla presentazione di eventuali osservazioni da parte della capogruppo o, in mancanza di osservazioni, alla scadenza del precedente termine di quattro mesi di cui si è già detto.

Sia nel caso della banca, sia in quello del gruppo, degne di nota sono le incisive misure di rimozione degli impedimenti alla risolvibilità elencate dall'art. 16 del d.lgs. n. 180 del 2015, ai sensi del quale la Banca d'Italia può ordinare all'intermediario interessato: (i) di modificare o adottare accordi di finanziamento infragruppo, o elaborare contratti di servizio, infragruppo o con terzi, per la prestazione di funzioni essenziali; (ii) di limitare il livello massimo di esposizione ai rischi, individuali e aggregati; (iii) di fornire informazioni rilevanti ai fini della risoluzione, anche su base periodica; (iv) di cedere o dismettere determinati beni o rapporti giuridici; (v) di limitare, sospendere o cessare determinate attività, linee di business, vendita di prodotti, o astenersi da intraprenderne di nuovi.

Ed inoltre, la Banca d'Italia, in modo ancor più penetrante può: (i) imporre modifiche alla forma giuridica o alla struttura operativa della banca o di società del gruppo, o alla struttura del gruppo, per ridurre la complessità e assicurare che le funzioni essenziali possano, in caso di

---

<sup>166</sup> Di cui si dirà subito oltre.

risoluzione, essere separate dalle altre funzioni<sup>167</sup>; (ii) imporre a una società non finanziaria di cui all'art. 65, comma 1, lettera h), del Testo Unico Bancario, anche se avente sede legale in altri Stati membri, di costituire una società finanziaria intermedia che controlli la banca, se necessario per agevolare la risoluzione ed evitare che la risoluzione determini conseguenze negative sulle componenti non finanziarie del gruppo.<sup>168</sup> Come ognuno vede, si tratta di ordini che «possono incidere anche pesantemente sulla struttura e sull'attività dell'intermediario».<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> In tal caso, se per dare attuazione alle modifiche è richiesto il conferimento dell'intera azienda bancaria a una società controllata, ai soci non spetta il diritto di recesso ai sensi dell'art. 2437 del codice civile.

<sup>168</sup> Inoltre, la Banca d'Italia può anche ordinare ad uno degli intermediari rientranti nel capo di applicazione del medesimo decreto di emettere passività ammissibili per ottemperare ai requisiti di cui all'art. 50 o adottare altre misure per rispettare il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili ai sensi dell'art. 50, anche intraprendendo trattative per modificare le clausole applicabili alle passività ammissibili, agli strumenti aggiuntivi di classe 1 o agli elementi di classe 2 emessi per rendere efficace, secondo la legge che governa gli strumenti, l'eventuale riduzione o conversione disposta dalla Banca d'Italia.

<sup>169</sup> L. STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie. La tradizione italiana e le nuove regole europee*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 4 – Num. 2 – Dicembre 2015, 316.



## CAPITOLO III

### LA RISOLUZIONE E LE ALTRE PROCEDURE DI GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE

SOMMARIO: 1. - Premessa. Gli intermediari «in dissesto o a rischio di dissesto». 2.- I presupposti della procedura di risoluzione e la scelta relativa al *write down*: la «valutazione». 3.- In particolare, la procedura di riduzione o conversione di azioni, di altre partecipazioni e di strumenti di capitale (c.d. *write down*). 4.- La risoluzione: obiettivi e principi. 4.1. - La procedura di inizio e chiusura della risoluzione. 5.- Gli strumenti di risoluzione. 5.1 - La cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo. 5.2- La cessione di beni e rapporti giuridici ad un ente-ponte. 5.3. - La cessione di beni e rapporti giuridici a una società veicolo per la gestione delle attività. 5.4. - Il *Bail-in*.

#### **1. - Premessa. Gli intermediari «in dissesto o a rischio di dissesto».**

Se, per tutto quanto detto, la precedente analisi si è incentrata sugli strumenti di composizione delle crisi bancarie essenzialmente preventivi, occorre ora esaminare nel dettaglio le procedure che, viceversa, risultano più penetranti ed invasive. Ciò, sul presupposto che, come è stato affermato, «il meccanismo dei piani e degli interventi precoci concepito nella BRRD funziona bene soltanto se i relativi ingranaggi sono tutti al loro posto e se le diverse terapie possono essere somministrate coerentemente con i sintomi accertati e tempestivamente, prima che la

patologia si aggravi irrimediabilmente»<sup>170</sup>. Viceversa, nell'ipotesi in cui gli strumenti precedentemente esaminati si siano rivelati inapplicabili o insufficienti, gli istituti di credito in stato di dissesto economico possono essere assoggettati: (i) al c.d. *write down*, ossia ad una procedura avente ad oggetto la riduzione o la conversione delle azioni, delle altre partecipazioni e degli strumenti di capitale emessi dalla banca nel momento in cui si riesca con ciò a porre rimedio allo stato di dissesto; (ii) alla procedura di risoluzione della banca o, alternativamente alla liquidazione coatta amministrativa per come espressamente disciplinata dal Testo unico bancario.

Al riguardo, tuttavia, occorre procedere con ordine, analizzando innanzitutto i presupposti previsti dalla legge affinché la crisi dell'intermediario sia affrontata con una delle due procedure appena accennate.

I presupposti comuni alla risoluzione e alle altre procedure di gestione delle crisi disciplinate dal d.lgs. n. 180 del 2015 sussistono quando l'intermediario è «in dissesto o a rischio di dissesto» o quando «non si possono ragionevolmente prospettare misure alternative che permettono di superare la situazione» di dissesto «in tempi adeguati, tra cui l'intervento di uno o più soggetti privati o di un sistema di tutela istituzionale, o

---

<sup>170</sup> <sup>170</sup> L. DONATO, Z. ROTONDI, A. SCOGNAMIGLIO, *La disciplina europea sulle crisi bancarie: dal modello normativo all'impatto per il sistema bancario italiano*, in *Banca Impresa Società*, 2018, 87.

un'azione di vigilanza, che può includere misure di intervento precoce o l'amministrazione straordinaria ai sensi del Testo Unico Bancario». <sup>171</sup>

Il medesimo decreto legislativo in esame si premura di precisare che la banca deve considerarsi «in dissesto o a rischio di dissesto» se si verificano una o più delle seguenti situazioni, ossia: (i) se risultano irregolarità nell'amministrazione o violazioni di disposizioni legislative, regolamentarie o statutarie che regolano l'attività della banca, e le stesse siano «di gravità tale che giustificherebbero la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività»; (ii) se risultano perdite patrimoniali di «eccezionale gravità tali da privare la banca dell'intero patrimonio o di un importo significativo del patrimonio»; (iii) se le attività della banca sono inferiori alle passività e se la banca non è in grado di pagare i propri debiti alla scadenza; (iv) se «elementi oggettivi» indicano che una o più delle descritte situazioni «si realizzeranno nel prossimo futuro»; infine, se è prevista l'erogazione di un «sostegno finanziario pubblico straordinario a suo favore» <sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> Cfr. Part. 15 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>172</sup> Cfr. Part. 15 del d.lgs. n. 180 del 2015. Con espresso riferimento al sostegno finanziario pubblico straordinario, il successivo art. 18 del d.lgs. n. 180 del 2015 stabilisce che «una banca non è considerata in dissesto o a rischio di dissesto nei casi in cui, per evitare o porre rimedio a una grave perturbazione dell'economia e preservare la stabilità finanziaria, il sostegno finanziario pubblico straordinario viene concesso:

a) in una delle seguenti forme:

i) una garanzia dello Stato a sostegno degli strumenti di liquidità forniti dalla banca centrale alle condizioni da essa applicate;

ii) una garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione;

iii) la sottoscrizione di fondi propri o l'acquisto di strumenti di capitale effettuati a prezzi e condizioni che non conferiscono un vantaggio alla banca, se al momento della sottoscrizione o dell'acquisto questa non versa in una delle situazioni di cui all'articolo 17, comma 2, lettere a), b), c), d) o e), nè ricorrono i presupposti per la riduzione o la conversione ai sensi del Capo II;

Competenti ad accertare i presupposti identificativi dello stato di dissesto o del relativo rischio sono innanzitutto l'organo di amministrazione e l'organo di controllo della banca, i quali sono tenuti ad informare di ciò tempestivamente la Banca d'Italia o la Banca Centrale Europea, quali autorità competenti, e, in secondo luogo, tali due ultime Autorità in via autonoma, nei casi previsti dalla legge<sup>173</sup>.

Sussistendo, per quanto detto, una situazione di dissesto o di rischio di dissesto, la Banca d'Italia o l'autorità competente può alternativamente disporre, come già sinteticamente accennato: il cd. *write down*, se esso consente di rimediare; o, in caso contrario la risoluzione della banca o alternativamente l'assoggettamento della stessa alla liquidazione coatta amministrativa ai sensi del TUB<sup>174</sup>.

---

b) nonché a condizione che il sostegno finanziario pubblico straordinario:

i) sia erogato previa approvazione ai sensi della disciplina sugli aiuti di Stato e, nei casi di cui alla lettera a), punti i) e ii), sia riservato a banche con patrimonio netto positivo;

ii) sia adottato su base cautelativa e temporanea, in misura proporzionale alla perturbazione dell'economia; e iii) non venga utilizzato per coprire perdite registrate o verosimilmente registrerà nel prossimo futuro.

Nel caso di cui alla lettera a), punto iii), la sottoscrizione è effettuata unicamente per far fronte a carenze di capitale evidenziate nell'ambito di prove di stress condotte a livello nazionale, dell'Unione europea, o del Meccanismo di Vigilanza Unico, o nell'ambito delle verifiche della qualità degli attivi o di analoghi esercizi condotti dalla Banca Centrale Europea, dall'ABE o da autorità nazionali»

<sup>173</sup> Cfr. l'art. 19 del d.lgs. n. 180 del 2015. In particolare, La sussistenza del presupposto previsto dall'art. 17, comma 1, lettera a), è accertata dalla Banca d'Italia o dalla Banca Centrale Europea, quali autorità competenti. Quando la Banca Centrale Europea è l'autorità competente, è sentita la Banca d'Italia quale autorità di risoluzione. La Banca d'Italia, in qualità di autorità di risoluzione, può inoltre accertare in via autonoma la sussistenza del presupposto previsto dall'art. 17, comma 1, lettera a); essa acquisisce dalla Banca Centrale Europea, quando questa è l'autorità competente, un parere e tutte le informazioni necessarie.

La Banca d'Italia accerta la sussistenza del presupposto previsto dall'art. 17, comma 1, lettera b), sentita la Banca Centrale Europea, quando questa è l'autorità competente.

<sup>174</sup> E ciò se, come si vedrà oltre, il *bail in* non consenta di rimediare allo stato di dissesto o di rischio di dissesto.

In tale (invero complesso) quadro di procedure alle quali può essere assoggettata la banca, prima di analizzare singolarmente ciascuna di esse è opportuno soffermarsi subito, a fini di chiarezza espositiva, sui presupposti che devono sussistere affinché si apra la risoluzione.

## **2. - I presupposti della procedura di risoluzione e la scelta relativa al *write down*: la «valutazione».**

Il primo dei presupposti affinché l'intermediario sia assoggettato a risoluzione è, per quanto già detto, che lo stesso versi in uno stato di dissesto o di rischio di dissesto.

Si è del pari accennato che il secondo presupposto è che non si possano ragionevolmente prospettare misure alternative che permettano di superare la situazione di dissesto «in tempi adeguati»<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Al riguardo, si è autorevolmente osservato che «l'inesistenza di alternative, sia di mercato, quali ad esempio la vendita di un *asset*» è elemento «fondamentale che permetterebbe di risolvere la crisi, sia interventi di sistemi di tutela istituzionale la cui dotazione proviene da contributi volontariamente concessi dal sistema bancario (sistemi che si stanno facendo spazio anche in Italia alla luce degli strettissimi vincoli imposti dalla Commissione europea, che considera aiuti di Stato gli interventi dei fondi di garanzia costituiti con contributi obbligatori), sia infine azioni di vigilanza che consentano di superare la situazione di dissesto o rischio di dissesto (art. 17, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 180/2015). Chiaramente, per poter escludere il presupposto della risoluzione, tali alternative devono essere praticabili “in tempi adeguati”. La locuzione “tempi adeguati” si presta, evidentemente, ad una valutazione discrezionale da parte dell'autorità, che potrà essere censurata in via giudiziale soltanto nei limiti e secondo i principi che regolano il sindacato sull'esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'autorità (nazionale o europea) che procede. Il contenzioso in merito alla sussistenza dei presupposti della risoluzione, che spesso seguirà all'esercizio di un'azione di risoluzione da parte dell'autorità, potrà essere fondato soltanto sulla palese irragionevolezza o contraddittorietà dell'iter logico seguito dall'autorità di risoluzione» (così, STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie. La tradizione italiana e le nuove regole europee*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 4 – Num. 2 – Dicembre 2015, 332 s.)

In terzo luogo, occorre valutare se il dissesto o il rischio di dissesto possano essere superati con la procedura di *write down*, ossia se tale dissesto o il relativo rischio (che ormai esistono ed anzi sono innegabili, atteso il superamento della fase dell'intervento precoce) possono essere risolti unicamente mediante la cancellazione e la conversione degli strumenti di capitale dell'intermediario.

A tale ultimo riguardo, occorre evidenziare che la scelta relativa è se assoggettare la banca al *write down* o alla (più incisiva) risoluzione deve essere preceduta da una previa «valutazione», espressamente disciplinata dal d.lgs. n. 180 del 2015, la cui rilevanza è stata ben evidenziata dalla dottrina, la quale non ha mancato di osservare che nella «partita della *resolution* il calcio d'inizio è fondamentale. Il processo parte dalla valutazione da parte dell'autorità di vigilanza (...) che la banca è *failing or likely to fail*»<sup>176</sup>.

È, infatti, previsto che l'avvio o della risoluzione o del *write down* deve essere preceduto da una «valutazione equa, prudente e realistica delle attività e passività» della banca, la quale è effettuata su incarico della Banca d'Italia da un esperto indipendente, ivi incluso il commissario straordinario nominato ai sensi dell'art. 71 del Testo Unico Bancario.

---

<sup>176</sup> L. DONATO, Z. ROTONDI, A. SCOGNAMIGLIO, *La disciplina europea sulle crisi bancarie: dal modello normativo all'impatto per il sistema bancario italiano*, in *Banca Impresa Società*, 2018, 84. Gli autori aggiungono anche che la «*resolution*, come processo, ha due caratteristiche di fondo, molto forti e innovative. La prima è che l'autorità di risoluzione può direttamente smontare e rimontare o distribuire i pezzi della banca in crisi (utilizzando i vari strumenti previsti, cfr. artt. 39 ss. d.lgs. 180/2015; ... La seconda è che gli azionisti, una volta preso avvio il processo di risoluzione, sono esclusi dalle decisioni; per essi resta ferma solo la salvaguardia del principio *no creditor worse off*, secondo cui non possono subire perdite maggiori di quelle che avrebbero nell'ipotesi di liquidazione ordinaria della banca (art. 87 d.lgs. 180/2015)».

Inoltre, la predetta valutazione è volta: (i) a fornire elementi idonei affinché sia accertata l'esistenza dei presupposti per la risoluzione, o per la riduzione e conversione delle azioni, delle altre partecipazioni e degli strumenti di capitale od ancora affinché siano individuate le azioni di risoluzione più appropriate, tenendo anche conto di quanto previsto nel piano di risoluzione; (ii) a quantificare l'entità della riduzione o conversione delle azioni, delle altre partecipazioni e degli strumenti di capitale, necessaria per coprire le perdite e assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali; (iii) nel caso in cui tra le azioni di risoluzione sia indicato il *bail-in*, a quantificare l'entità della riduzione e conversione delle passività ammissibili; (iv) se tra le azioni di risoluzione è invece indicata la cessione, a fornire elementi utili per individuare i beni e i rapporti giuridici che possono essere ceduti all'ente-ponte o alla società veicolo per la gestione delle attività e quantificare gli eventuali corrispettivi da pagare, a fronte della cessione, all'ente soggetto a risoluzione o, a seconda dei casi, ai titolari delle azioni o di altre partecipazioni e ad individuare i beni e i rapporti giuridici che possono essere ceduti a soggetti terzi diversi dall'ente-ponte o dalla società veicolo per la gestione delle attività<sup>177</sup>.

Ed ancora, la valutazione in esame: (i) deve basarsi su ipotesi prudenti, anche per quanto concerne i tassi di insolvenza e la gravità delle perdite<sup>178</sup>; (ii) non può basarsi sull'eventualità che sia concesso un

---

<sup>177</sup> Cfr. l'art. 24 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>178</sup> Dette perdite sono accertate con riferimento al momento in cui è effettuata la valutazione; ove possibile, è altresì fornita una stima delle perdite che potrebbero risultare al momento dell'applicazione delle azioni di risoluzione o dell'esercizio del

sostegno finanziario pubblico straordinario o un'assistenza di liquidità di emergenza o un'assistenza di liquidità della banca centrale con caratteristiche non standard di garanzia, durata e tasso d'interesse; (iii) deve, inoltre, tener conto degli interessi o delle commissioni che il fondo di risoluzione può imputare per eventuali prestiti o garanzie forniti all'ente soggetto a risoluzione; (iv) deve identificare le diverse categorie di azionisti e creditori in relazione al rispettivo ordine di priorità applicabile in sede concorsuale e deve stima il trattamento che ciascuna categoria di azionisti e creditori riceverebbe se l'ente fosse liquidato, secondo la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal Testo Unico Bancario o altra analoga procedura concorsuale applicabile<sup>179</sup>.

Nel caso in cui sussistano motivi di urgenza, è tuttavia possibile procedere ad una valutazione «provvisoria», la quale deve essere seguita, non appena possibile, da una valutazione definitiva<sup>180</sup>.

Da un punto di vista più generale, occorre rilevare che la valutazione assume una rilevanza decisiva ai fini dello snodo delle procedure in esame. Essa «precede l'esercizio del potere di *write down* o la risoluzione (art. 23 d.lgs. n. 180/2015): mediante la valutazione si accerta l'ammontare delle

---

potere di riduzione o conversione delle azioni, delle altre partecipazioni e gli strumenti di capitale.

<sup>179</sup> Cfr. l'art. 24 del d.lgs. n. 180 del 2015. La valutazione è, inoltre accompagnata dalle seguenti informazioni, risultanti dai libri e registri contabili:

- a) stato patrimoniale più recente e relazione sulla situazione finanziaria;
- b) analisi e stima del valore contabile delle attività;
- c) elenco delle passività in bilancio o fuori bilancio, con indicazione dell'ordine di priorità applicabile in sede concorsuale;

Quando opportuno l'analisi e la stima del valore contabile delle attività e delle passività sono integrate con una stima del valore di mercato delle attività e delle passività.

<sup>180</sup> Cfr. l'art. 25 del d.lgs. n. 180 del 2015.



perdite, se il *write-down* possa essere risolutivo (nel qual caso, come detto, esso deve essere disposto) e quale debba essere il patrimonio della banca che sarà rimesso sul mercato (la stessa banca, o un soggetto che nasce dalle sue costole, come appunto una banca ponte». Non a caso, si è affermato come la valutazione sia «molto complessa e deve avvenire ad opera di un valutatore indipendente che deve procedere ad una valutazione equa, prudente e realistica»<sup>181</sup>.

### **3.- In particolare, la procedura di riduzione o conversione di azioni, di altre partecipazioni e di strumenti di capitale (c.d. write down).**

In base a quanto previsto dal d.lgs. n. 180 del 2015 e per quanto già detto, si può procedere alla riduzione o conversione di azioni, di altre

---

<sup>181</sup> Così, STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie. La tradizione italiana e le nuove regole europee*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 4 – Num. 2 – Dicembre 2015, 333 s. L'autore aggiunge anche che il complesso processo decisionale relativo alla gestione della crisi di una banca può essere così descritto (art. 32 della BRRD, art. 19 ss. d.lgs. 180/2015 e art. 18 ss. Regolamento UE 806/2014): (1) l'autorità di vigilanza competente sulla specifica banca (la Banca Centrale Europea o la Banca d'Italia, quest'ultima anche nella sua qualità di autorità competente per la crisi), determina che la banca è in dissesto o a rischio di dissesto; (2) l'autorità di gestione della crisi competente sulla banca (il *Single Resolution Board* o la stessa Banca d'Italia, secondo la ripartizione di competenze operata dal Meccanismo di Risoluzione Unico di cui si è detto supra, par. 7) determina che non si possono ragionevolmente prospettare misure alternative (di mercato, di sistemi di protezione istituzionale o azioni di vigilanza), che permettano di superare la situazione di dissesto o rischio di dissesto in tempi adeguati. Quando sussistono entrambi i presupposti, l'autorità di gestione della crisi competente per la banca: (3a) esegue un “*write down* risolutivo”, ove ciò, anche in combinazione con l'intervento di terzi, sia sufficiente di rimediare allo stato di dissesto o di rischio di dissesto; (3b) se un “*write down* risolutivo” non è possibile o non è sufficiente, l'autorità compie una scelta fondamentale: (3b1) apre la risoluzione, quando la risoluzione è necessaria e proporzionata per proteggere l'interesse pubblico (come sopra descritto) alla stabilità del sistema finanziario e la sottoposizione della banca a liquidazione coatta amministrativa non consentirebbe di realizzare questi obiettivi nella stessa misura; (3b2) apre la liquidazione coatta amministrativa in tutti gli altri casi.

partecipazioni e di strumenti di capitale indipendentemente dall'avvio della risoluzione o della liquidazione coatta amministrativa, nel caso in cui il *write down* consenta di rimediare allo stato di dissesto o di rischio di dissesto da solo o nell'ambito di una misura di risoluzione della banca. Il ricorso a tale procedura può avvenire «anche in combinazione con l'intervento di uno o più soggetti terzi, incluso un sistema di garanzia dei depositanti»<sup>182</sup>.

Per quanto concerne gli strumenti finanziari assoggettati a riduzione o conversione, quest'ultima è disposta con riferimento alle riserve, alle azioni, alle altre partecipazioni e gli strumenti di capitale emessi da una banca avente sede legale in Italia computabili nei fondi propri su base individuale.

Nel caso, invece, dei gruppi bancari, la riduzione o la conversione è disposta con riferimento alle riserve, alle azioni, ed alle altre partecipazioni e strumenti di capitale: (i) emessi dalla capogruppo e computabili nei fondi propri su base individuale o consolidata; (ii) emessi da un soggetto diverso dalla capogruppo e computabili nei fondi propri su base sia individuale sia consolidata.

---

<sup>182</sup> Cfr. l'art. 27 del d.lgs. n. 180 del 2015, In dottrina non si è mancato di rilevare come la disposizione citata prende anche in considerazione il sistema di garanzia dei depositanti, profilo che rimanda al noto tema della loro discussa compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato (cfr. MACCARONE, *Il ruolo e l'ambito di intervento dei DGS e dei fondi di risoluzione nelle crisi bancarie*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2015, p. 177 ss.). Inoltre, sempre in base all'art. 27 appena citato, il *write down* può essere disposto anche «in combinazione con un'azione di risoluzione, quando il programma di risoluzione di cui all'articolo 32 prevede misure che comportano per azionisti e creditori la riduzione di valore dei loro diritti o la conversione in capitale; in questo caso, essa è disposta immediatamente prima o contestualmente all'applicazione di tali misure.

Per quanto attiene ai profili procedurali, il *write down* è disposto dalla Banca d'Italia, la quale deve, inoltre, collaborare con le altre Autorità degli Stati membri nel caso in cui ricorrano i presupposti previsti dalla disciplina europea, attuando «senza ritardo le decisioni congiunte di riduzione del valore o di conversione degli strumenti di capitale nei confronti di società aventi sede in Italia». Se non è, viceversa, raggiunta una decisione congiunta, la Banca d'Italia tiene conto del potenziale impatto della misura di riduzione o di conversione in tutti gli Stati membri in cui operano la banca o il gruppo interessati ed assume le determinazioni di propria competenza circa la sussistenza dei presupposti per la riduzione o la conversione in relazione: (i) agli strumenti computabili nei fondi propri su base individuale emessi da banche italiane, ancorché soggette a vigilanza consolidata in un altro Stato membro; (ii) agli strumenti computabili nei fondi propri su base consolidata aventi sede legale in uno Stato membro e inclusi nella vigilanza consolidata della Banca d'Italia.

Si prevede, infine, che l'importo della riduzione o della conversione è determinato nella misura necessaria per coprire le perdite e assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali, come quantificata nella valutazione di cui si è già ampiamente detto. Se la valutazione è provvisoria e gli importi della riduzione o della conversione in essa indicati risultano superiori a quelli risultanti dalla valutazione definitiva, l'importo della riduzione o della conversione può essere ripristinato per la differenza<sup>183</sup>.

---

<sup>183</sup> L'art. 31 del d.lgs. n. 180 del 2015, nello stabilire «Ulteriori previsioni in caso di conversione», dispone anche che «Ai titolari degli strumenti soggetti a conversione possono essere attribuite azioni computabili nel capitale primario di classe 1 emesse,

#### 4.- La risoluzione: obiettivi e principi.

Anche alla luce di tutto quanto già detto, la risoluzione della banca è avviata all'esito del procedimento di valutazione nel caso in cui la Banca d'Italia abbia accertato la sussistenza dell'«interesse pubblico» all'utilizzo di tale misura.

Ai sensi di legge, il predetto «interesse pubblico» ricorre quando: (i) la sottoposizione della banca a liquidazione coatta amministrativa non consentirebbe di realizzare nella stessa misura gli «obiettivi della risoluzione» di seguito indicati; (ii) e viceversa, la risoluzione è «necessaria e proporzionata» per conseguire i predetti obiettivi<sup>184</sup>.

Questi ultimi, ai quali la Banca d'Italia si deve strettamente attenere, sono elencati dall'art. 21 del decreto in esame e sono: (i) la «continuità delle funzioni essenziali» degli intermediari interessati dalle misure *de quo*; (ii) la «stabilità finanziaria»; (iii) il «contenimento degli oneri a carico delle finanze pubbliche»; (iv) la «tutela dei depositanti e degli investitori protetti da sistemi di garanzia o di indennizzo, nonché dei fondi e delle altre attività della clientela».

A ciò deve aggiungersi l'ulteriore previsione secondo cui nel perseguire tali obiettivi, deve altresì tenersi conto dell'«esigenza di

---

oltre che dalla società nei cui confronti è stata disposta la riduzione o la conversione, anche da altre componenti del gruppo, inclusa la società posta al vertice del gruppo. Se queste hanno sede legale in un altro Stato membro, l'attribuzione degli strumenti è disposta previo accordo con l'autorità di risoluzione dello Stato membro interessato. Ai titolari degli strumenti soggetti a conversione non possono essere attribuiti strumenti di capitale primario di classe 1 che siano stati emessi dopo un apporto di fondi propri da parte dello Stato o di società controllate dallo Stato».

<sup>184</sup>Cfr. art. 20, comma 2 del d.lgs. n. 180 del 2015.

minimizzare i costi della risoluzione e di evitare, per quanto possibile, distruzione di valore»<sup>185</sup>.

Sono anche dettati i «principi» ai quali la risoluzione deve conformarsi, prevedendosi che: (i) le perdite subite dagli azionisti e dai creditori devono seguire l'ordine ed i modi stabiliti dal medesimo decreto; (ii) gli azionisti e i creditori aventi la stessa posizione nell'ordine di priorità applicabile in sede concorsuale devono ricevere, salvo che non sia diversamente disposto, pari trattamento e subiscono le perdite secondo l'ordine medesimo; (iii) nessun azionista e creditore deve subire perdite maggiori di quelle che subirebbe se l'ente sottoposto a risoluzione fosse liquidato, secondo la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal Testo Unico Bancario o altra analoga procedura concorsuale applicabile (*no creditor worse-off principle*); (iv) i depositi protetti non subiscono perdite; (v) gli organi con funzioni di amministrazione e di controllo e l'alta dirigenza dell'ente sottoposto a risoluzione sono sostituiti, salvo i casi in cui la permanenza in carica di tutti o di alcuni di essi sia necessaria per conseguire gli obiettivi della risoluzione; (vi) i componenti di tali organi forniscono alla Banca d'Italia o ai commissari speciali l'assistenza necessaria, anche in caso di cessazione dalla carica; (vii) i soggetti che hanno dolosamente o colposamente dato causa o contribuito al dissesto dell'ente sottoposto a risoluzione ne rispondono secondo quanto previsto dalla legge; (viii) la risoluzione deve tendere a ridurre al minimo gli effetti negativi sulla stabilità finanziaria nell'Unione Europea e nei suoi Stati

---

<sup>185</sup> Cfr. l'art. 21 del d.lgs. n. 180 del 2015.

membri, nonché, se l'ente sottoposto a risoluzione fa parte di un gruppo, sulle altre componenti del gruppo e sul gruppo nel suo complesso; (ix) occorre, infine, tener conto della «complessità operativa, dimensionale e organizzativa dei soggetti coinvolti, nonché della natura dell'attività svolta»<sup>186</sup>.

#### **4.1. - La procedura di inizio e chiusura della risoluzione.**

In concomitanza di tutti i necessari presupposti, la procedura di risoluzione si apre con un provvedimento adottato, previa approvazione del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>187</sup>, dalla Banca d'Italia.

Il predetto provvedimento deve contenere, oltre alla indicazione dei presupposti per l'avvio della risoluzione, anche il programma di risoluzione<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> Cfr. l'art. 22 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>187</sup> L'approvazione del Ministro dell'economia e delle finanze è condizione di efficacia del provvedimento. La Banca d'Italia, ricevuta la comunicazione dell'approvazione del Ministro dell'economia e delle finanze, determina la decorrenza degli effetti del provvedimento anche in deroga alle norme suo procedimento amministrativo di cui alla l. n. 241 del 1990. Inoltre, Il provvedimento con cui è disposto l'avvio della risoluzione: (i) è pubblicato per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, sul sito internet della Banca d'Italia, e su quello dell'ente sottoposto a risoluzione, nel registro delle imprese nonché sugli altri mezzi di comunicazione indicati dalla Banca d'Italia; (ii) è trasmesso alla Banca Centrale Europea, all'ente sottoposto a risoluzione, al sistema di garanzia dei depositi e al sistema di indennizzo degli investitori ai quali l'ente aderisce, al fondo di risoluzione, alla Commissione europea, all'ABE, all'AESFEM, all'AEAP, al CERS nonché, se del caso, alla Consob, alle autorità di altri Stati membri competenti per la vigilanza su base consolidata o la risoluzione di gruppo, alle autorità competenti per la vigilanza sulle succursali dell'ente sottoposto a risoluzione o ai gestori dei sistemi di pagamento o di regolamento titoli, nonché alle controparti centrali cui l'ente aderisce, e alle rispettive autorità di vigilanza su tali soggetti.

<sup>188</sup> Il programma di risoluzione può essere modificato con provvedimento della Banca d'Italia approvato dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Nell'ambito di quest'ultimo, a propria volta: (i) devono essere individuate le misure di risoluzione da adottare sulla base della valutazione effettuata in precedenza; (ii) in caso di applicazione del *bail-in*, sono indicati il suo ammontare e le categorie di passività escluse; (iii) è indicato se si farà ricorso al fondo di risoluzione; (iv) è eventualmente disposta la permanenza nella carica dei componenti dell'organo di amministrazione o di controllo o dell'alta dirigenza dell'intermediario interessato, nei casi in cui, come già accennato, la permanenza in carica di tutti o di alcuni di essi sia necessaria per conseguire gli obiettivi della risoluzione; (v) se è prevista la costituzione di un ente-ponte o di una società veicolo per la gestione delle attività, sono altresì indicati: a) i beni e i rapporti giuridici da cedere all'ente-ponte o alla società; b) le modalità di costituzione dell'ente-ponte o della società; c) le modalità di cessione delle partecipazioni al capitale sociale dell'ente-ponte o delle sue attività o passività<sup>189</sup>.

Sono, poi, previsti particolari presupposti per l'avvio della risoluzione nei confronti di altri enti e, in particolare delle società finanziarie con sede legale in Italia, se controllate da una società inclusa nella vigilanza consolidata e delle società diverse da banche e SIM che controllino almeno una banca<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Cfr. l'art. 32 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>190</sup> Al riguardo, l'art. 33 del d.lgs. n. 180 del 2015 prevede che una «società finanziaria avente sede legale in Italia controllata da una società inclusa nella vigilanza su base consolidata può essere sottoposta a risoluzione se la sussistenza dei» necessari «presupposti ... è verificata in capo a essa e alla società controllante inclusa nella vigilanza consolidata; inoltre «una società, avente sede legale in Italia, diversa da una banca o da una SIM, che controlla una banca può essere sottoposta a risoluzione se la sussistenza dei» necessari «presupposti ... è verificata in capo a essa e ad almeno una banca da essa controllata o, quando la sede legale della banca è stabilita fuori

Particolare rilevanza assume l'aspetto relativo alla attuazione del programma di risoluzione, il quale è attuato dalla Banca d'Italia «in una o più delle seguenti modalità:

- a. con atti di uno o più commissari speciali dalla stessa nominati;
- b. con atti che tengono luogo di quelli dei competenti organi sociali, degli azionisti e dei titolari di altre partecipazioni;
- c. con provvedimenti di carattere particolare, anche rivolti agli organi dell'ente sottoposto a risoluzione»<sup>191</sup>.

I commissari speciali devono essere in possesso di adeguate competenze per lo svolgimento delle funzioni, nell'ambito delle quali,

---

dell'Unione Europea, se l'autorità dello Stato terzo ha determinato che per essa sussistono i presupposti per l'avvio della risoluzione secondo il proprio ordinamento. Alle stesse condizioni può essere sottoposta a risoluzione la società avente sede legale in Italia diversa da una banca o da una SIM che controlla una banca avente sede legale in un altro Stato membro». Inoltre, se per tale ultimo tipo di società «non sussistono i presupposti indicati all'articolo 20, commi 1, lettera b), e 2, la risoluzione può essere avviata quando: a) la sussistenza dei necessari «presupposti ... è verificata con riguardo ad almeno una banca da essa controllata, e b) la risoluzione della società ... è necessaria per la risoluzione della banca controllata o del gruppo nel suo complesso, e c) la situazione patrimoniale della banca controllata è tale che il suo dissesto minaccia un'altra banca o il gruppo nel suo complesso oppure la disciplina concorsuale applicabile richiede che la crisi del gruppo sia trattata in maniera unitaria... Quando la società ... 2 è una società non finanziaria, la risoluzione non è avviata nei suoi confronti se: a) la risoluzione non è indispensabile per conseguire gli obiettivi stabiliti dall'articolo 21; o b) la società controlla la banca indirettamente attraverso una società finanziaria intermedia; in questo caso la risoluzione può essere avviata nei confronti della società finanziaria intermedia, se ne sussistono i presupposti ai sensi del presente articolo. L'organo di amministrazione o quello di controllo di una società indicata ai commi 1 e 2 informa tempestivamente la Banca d'Italia o la Banca Centrale Europea, quali autorità competenti, quando reputa che la società versa in una situazione di dissesto o è a rischio di dissesto ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a). In questo caso, la Banca Centrale Europea, quale autorità competente, ne dà senza indugio comunicazione alla Banca d'Italia»

<sup>191</sup> Cfr. l'art. 34 del d.lgs. n. 180 del 2015. Si prevede, inoltre, che la decorrenza degli effetti dei provvedimenti di carattere particolare di cui al comma 2 è stabilita anche in deroga all'articolo 21-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Non si applicano le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di partecipazione al procedimento amministrativo.



sono pubblici ufficiali. Essi, salvo che non sia diversamente disposto nel provvedimento di nomina, hanno la rappresentanza legale dell'ente sottoposto a risoluzione, assumono i poteri degli azionisti, dei titolari di altre partecipazioni e dell'organo di amministrazione di quest'ultimo, promuovono e adottano le misure necessarie per conseguire gli obiettivi della risoluzione, secondo quanto disposto dalla Banca d'Italia e previa sua autorizzazione, quando prevista dall'atto di nomina o successivamente.

Quando la risoluzione riguarda un gruppo, possono essere nominati gli stessi commissari speciali per tutte le società del gruppo sottoposte a risoluzione, al fine di agevolare lo svolgimento delle procedure e il ripristino della stabilità del gruppo.

Unitamente ai commissari speciali, è altresì nominato un comitato di sorveglianza, composto da tre a cinque membri, che designa a maggioranza di voti il proprio presidente<sup>192</sup>.

Per quanto attiene, invece, agli effetti della risoluzione, essi variano in base alla tipologia di misure varate nei confronti dell'intermediario: nel caso in cui vi sia la nomina di commissari speciali oppure la Banca d'Italia

---

<sup>192</sup> Cfr. l'art. 37 del d.lgs. n. 180 del 2015. Le indennità spettanti ai commissari speciali e ai membri del comitato di sorveglianza sono determinate dalla Banca d'Italia in base a criteri dalla stessa stabiliti e sono a carico dell'ente sottoposto a risoluzione. Esse possono essere anticipate dalla Banca d'Italia, che si rivale, secondo i casi e in relazione alla misura di risoluzione utilizzata: a) sul corrispettivo pagato in caso di cessione ai titolari delle azioni o delle partecipazioni cedute o all'ente sottoposto a risoluzione; b) sull'ente sottoposto a risoluzione; c) sull'eventuale residuo attivo dell'ente-ponte o della società veicolo per la gestione delle attività oggetto di liquidazione. I crediti per le indennità spettanti ai commissari speciali e ai membri del comitato di sorveglianza ... sono muniti di privilegio generale e sono, in caso di concorso, prededucibili ai sensi dell'articolo 111 della legge fallimentare.

eserciti direttamente le funzioni di *governance* e quelle spettanti ai titolari delle partecipazioni dell'ente e degli organi gestori, per un verso, «sono sospesi i diritti di voto in assemblea e gli altri diritti derivanti da partecipazioni che consentono di influire sull'ente sottoposto a risoluzione»; e per altro verso «decadono gli organi di amministrazione e di controllo e l'alta dirigenza dell'ente sottoposto a risoluzione, salvo che diversamente disposto dal provvedimento di avvio della risoluzione».

Sempre in tema di effetti, si prevede che gli atti posti in essere nel corso della risoluzione non sono soggetti ad azioni revocatorie e che l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità e di quella dei creditori sociali contro i membri degli organi amministrativi e di controllo e il direttore generale, dell'azione contro il soggetto incaricato della revisione legale dei conti, nonché dell'azione del creditore sociale contro la società o l'ente che esercita l'attività di direzione e coordinamento spetta ai commissari speciali sentito il comitato di sorveglianza, previa autorizzazione della Banca d'Italia. In mancanza di loro nomina, l'esercizio dell'azione spetta al soggetto a tal fine designato dalla Banca d'Italia<sup>193</sup>.

Nel caso in cui l'intermediario sottoposto a risoluzione si trovi in stato di insolvenza alla data di adozione del provvedimento di avvio della risoluzione, il tribunale del luogo in cui lo stesso ha la propria sede legale, su ricorso dei commissari liquidatori, su istanza del pubblico ministero o d'ufficio accerta e dichiara tale stato con sentenza, avendo

---

<sup>193</sup> Cfr. l'art. 35 del d.lgs. n. 180 del 2015.

riguardo alla situazione esistente al momento dell'avvio della risoluzione<sup>194</sup>.

Venendo, poi, alla chiusura della risoluzione, essa è disposta dalla Banca d'Italia.

Ed infatti, quest'ultima quando «determina che la risoluzione ha conseguito i propri obiettivi o che questi ultimi non possono essere più utilmente perseguiti», informata la Banca Centrale Europea se competente, «dichiara chiusa la risoluzione e ordina ai commissari speciali e ai componenti del comitato di sorveglianza, ove nominati, o agli organi di amministrazione e controllo dell'ente sottoposto a risoluzione, di redigere separati rapporti sull'attività svolta nell'ambito della risoluzione.

L'esito della risoluzione può differenziarsi in base a diverse ipotesi, tra le quali quelle in cui: la banca potrà ritornare alla propria gestione ordinaria, oppure sarà sottoposta a liquidazione, dopo la cessione in blocco di beni e rapporti giuridici, ovvero l'attività potrà proseguire in capo ad una cd. *bridge bank*.

Tale aspetto sarà più chiaro all'esito dell'analisi dei molteplici strumenti di risoluzione.

## **5. - Gli strumenti di risoluzione.**

Particolare rilevanza assume la disciplina che prevede le differenti «misure di risoluzione», ossia:

- a. la cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo;

---

<sup>194</sup> Cfr. l'art. 36 del d.lgs. n. 180 del 2015.

- b. la cessione di beni e rapporti giuridici a un ente-ponte;
- c. la cessione di beni e rapporti giuridici a una società veicolo per la gestione delle attività;
- d. il *bail-in*.

Pur trattandosi di «strumenti» tra loro differenti (ossia dei c.d. *resolution tools* di cui all'art. 37 par. 3, della BRRD), ciò non esclude la risoluzione debba essere considerata un procedimento unitario, e cioè, al pari di ogni procedimento, una sequenza coordinata di atti che si svolge secondo un predeterminato *iter* stabilito dalla legge.

Al fine di dare attuazione alla procedura di risoluzione, alla Banca d'Italia è attribuita una nutrita serie di poteri. In particolare, la predetta Autorità: (i) può richiedere agli enti creditizi assoggettati a risoluzione e alle succursali italiane di banche extracomunitarie la trasmissione di notizie, dati e documenti, nonché di ogni altra informazione utile ai fini dell'avvio e della attuazione della risoluzione, ed effettuare ispezioni per acquisire direttamente notizie, dati, documenti e informazioni; (ii) può disporre il trasferimento a terzi di azioni o di altre partecipazioni emesse dall'ente sottoposto a risoluzione; (iii) può disporre la cessione a terzi interessati di beni e rapporti giuridici dell'ente sottoposto a risoluzione; (iv) può ridurre o azzerare il valore nominale di azioni o di altre partecipazioni emesse dall'ente sottoposto a risoluzione, nonchè annullare le azioni o i titoli; (v) può inoltre ridurre o azzerare il valore nominale delle passività ammissibili dell'ente sottoposto a risoluzione o il debito residuo derivante dalle medesime passività e annullare, ove necessario, i titoli di

debito emessi dall'ente sottoposto a risoluzione<sup>195</sup>; (vi) può convertire passività ammissibili in azioni o in altre partecipazioni dell'ente sottoposto a risoluzione o di una società che lo controlla o di un ente-ponte; (vii) può disporre che l'ente sottoposto a risoluzione o la società che lo controlla emetta nuove azioni, altre partecipazioni o altri strumenti di capitale, compresi strumenti convertibili in capitale; (viii) può modificare la scadenza dei titoli di debito e delle altre passività ammissibili emessi dall'ente sottoposto a risoluzione, o modificare l'importo degli interessi maturati in relazione a questi strumenti e passività o la data a partire dalla quale gli interessi divengono esigibili, anche sospendendo i relativi pagamenti per un periodo transitorio<sup>196</sup>; (ix) può attivare «clausole di *close-out*» o disporre lo scioglimento dei contratti finanziari o dei contratti derivati di cui è parte l'ente sottoposto a risoluzione<sup>197</sup>; (x) può disporre la

---

<sup>195</sup> Ciò, ad eccezione delle passività garantite di cui all'articolo 49, comma 1, lettera b) del medesimo d.lgs. n. 180 del 2015, ossia le passività garantite, incluse le obbligazioni bancarie garantite, le passività derivanti da contratti derivati di copertura dei rischi dei crediti e dei titoli ceduti a garanzia delle obbligazioni, nel limite del valore delle attività poste a garanzia delle stesse, nonché le passività nei confronti dell'amministrazione tributaria ed enti previdenziali, se i relativi crediti sono assistiti da privilegio o altra causa legittima di prelazione;

<sup>196</sup> Tale potere non si applica alle passività, appena elencate, garantite dall'art. 49, comma 1, lettera b).

<sup>197</sup> Ciò, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 180 del 2011, ai sensi del quale «1. Il *bail-in* di una passività risultante da un derivato è disposto solo al momento del *close-out* del derivato o successivamente ad esso. A tal fine, salva l'applicazione dell'articolo 49, comma 2, la Banca d'Italia dispone che qualsiasi contratto derivato da cui risulti una passività oggetto di *bail-in* sia sciolto e liquidato per *close-out* ai sensi dell'articolo 60, comma 1, lettera l).

2. Se le operazioni su derivati sono soggette a un accordo di *netting*, la Banca d'Italia o un esperto indipendente da questa nominato determinano, nell'ambito della valutazione di cui al Capo I, Sezione II, la passività risultante da tali operazioni su base netta conformemente ai termini dell'accordo.

3. La Banca d'Italia determina il valore delle passività risultanti da derivati secondo:

a) metodologie appropriate per determinare il valore delle classi di derivati, comprese le transazioni soggette ad accordi di *netting*;

rimozione o la sostituzione degli organi di amministrazione e controllo e dell'alta dirigenza dell'ente sottoposto a risoluzione, nel caso in cui siano venute meno le condizioni della loro permanenza in carica; (xi) può, infine, chiedere alla Banca Centrale Europea quale autorità competente di effettuare la valutazione del potenziale acquirente di una partecipazione qualificata in deroga ai termini applicabili.

Nell'esercitare il nutrito elenco di siffatti poteri, la Banca d'Italia è per un verso, tenuta: (i) ad ottenere il consenso da parte di qualsiasi soggetto pubblico o privato, inclusi azionisti o creditori dell'ente sottoposto a risoluzione; (ii) a fornire comunicazioni, prima dell'esercizio di uno dei poteri di risoluzione, inclusa la pubblicazione obbligatoria di eventuali avvisi o prospetti<sup>198</sup>.

Per altro verso, la medesima Autorità può disporre di poteri «accessori», tra i quali (salvi in ogni caso i diritti di risarcimento e indennizzo previsti): (i) quello di disporre in caso di trasferimento di strumenti finanziari, diritti, attività o passività, che questi siano acquistati liberi da ogni peso, vincolo od onere<sup>199</sup>; (ii) quello di dichiarare estinto il

---

b) principi per stabilire il momento appropriato in cui determinare il valore di una posizione su derivati; e  
c) metodologie adeguate per confrontare la complessiva distruzione di valore che deriverebbe dal *close-out* di derivati con l'importo delle perdite che sarebbero sostenute dai loro titolari in un *bail-in*».

<sup>198</sup> Cfr. l'art. 60 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>199</sup> Ciò, fatto salvo l'art. 92 del d.lgs. n. 180 del 2015, il quale, nel disporre una «Tutela degli accordi di garanzia» prevede che, con «riferimento alle passività garantite per contratto, anche con trasferimento del titolo in proprietà, è vietata la cessione separata delle attività a garanzia della passività, del beneficio della garanzia o della passività garantita e la modifica o lo scioglimento dell'accordo di garanzia mediante l'esercizio dei poteri accessori di cui all'articolo 61, se l'effetto della modifica o dello scioglimento è che la passività cessa di essere garantita».

diritto ad acquisire ulteriori azioni o altre partecipazioni; (iii) quello di richiedere ai soggetti competenti, anche stranieri, di disporre l'esclusione o la sospensione dalla negoziazione o dalla quotazione ufficiale di strumenti finanziari nella rispettiva sede di negoziazione o l'esclusione o sospensione di offerte al pubblico di strumenti finanziari; (iv) quello di prevedere che, in caso di cessione di strumenti finanziari, diritti, attività o passività, il cessionario subentri - con esclusione di diritti e obblighi del cedente - nei diritti o negli obblighi dell'ente sottoposto a risoluzione compresi quelli relativi alla partecipazione alle infrastrutture di mercato<sup>200</sup> nonché in tutti i rapporti processuali; (v) quello di imporre all'ente sottoposto a risoluzione e al cessionario di fornirsi reciprocamente informazioni e assistenza e di modificare o sciogliere contratti di cui l'ente sottoposto a risoluzione è parte o sostituirne un contraente con il cessionario.

---

<sup>200</sup> Fatto salvo l'art. 47, commi 9 e 10, del d.lgs. n. 180 del 2015 ai sensi, rispettivamente dei quali «Nelle cessioni disciplinate dalle sottosezioni I e II, il cessionario succede all'ente sottoposto a risoluzione, limitatamente ai diritti, alle attività o alle passività ceduti:

- a) nel diritto alla libera prestazione dei servizi in un altro Stato membro;
- b) nel diritto allo stabilimento in un altro Stato membro;
- c) nei diritti di partecipazione dell'ente sottoposto a risoluzione a infrastrutture di mercato, a sedi di negoziazione, a sistemi di indennizzo degli investitori e a sistemi di garanzia dei depositanti, purché il cessionario rispetti i requisiti per la partecipazione a detti sistemi.

10. In deroga al comma 9, lettera c):

- a) l'accesso ai sistemi o ai mercati non può essere negato per il fatto che il cessionario non possiede una valutazione del merito di credito emessa da un'agenzia di valutazione del merito di credito o che la valutazione non è sufficiente per ottenere l'accesso ai sistemi o ai mercati;
- b) se il cessionario non rispetta i requisiti per l'appartenenza o l'accesso ai sistemi o ai mercati, l'appartenenza o l'accesso ai sistemi o ai mercati può comunque essere disposto dalla Banca d'Italia per un periodo non superiore a 24 mesi, rinnovabile su richiesta del cessionario».

Se necessario ai fini dell'efficacia della risoluzione, la Banca d'Italia può, inoltre, adottare misure volte a garantire la continuità dell'attività di impresa o dei contratti dell'ente sottoposto a risoluzione o, in caso di cessione, per permetterne l'esercizio da parte di un cessionario: le misure comprendono, ove necessario, la sospensione o la disattivazione dei meccanismi terminativi esercitabili in caso di sostituzione del contraente originario o del suo controllante<sup>201</sup>.

Ciò premesso, è opportuno procedere all'analisi di ciascuno degli strumenti di risoluzione per come in precedenza elencati.

### **5.1 - La cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo.**

Il primo degli strumenti di risoluzione consiste essenzialmente nella cessione di beni e rapporti giuridici a un soggetto terzo.

---

<sup>201</sup> Cfr. l'art. 61 del d.lgs. n. 180 del 2015. Inoltre, ai sensi del successivo art. 62, in tema di «Fornitura di servizi», la Banca d'Italia può, in caso di cessione, imporre ad un ente sottoposto a risoluzione o ad altre componenti del gruppo di appartenenza di fornire al cessionario i servizi e i mezzi necessari per esercitare le attività cedute, esclusa ogni forma di sostegno finanziario. Il presente comma si applica anche se i medesimi enti sono sottoposti a procedura concorsuale.

2. La Banca d'Italia può imporre a una componente italiana di un gruppo di fornire i servizi e i mezzi indicati al comma 1, se ciò è stato chiesto da un'autorità di risoluzione di un altro Stato membro in relazione a una risoluzione avviata da quest'ultima su una diversa componente del medesimo gruppo, anche quando la componente italiana non è sottoposta a risoluzione.

3. I servizi e i mezzi di cui ai commi 1 e 2 sono forniti al cessionario:

- a) alle stesse condizioni applicate immediatamente prima dell'avvio della risoluzione in forza di un accordo già in essere con l'ente sottoposto a risoluzione e fino alla scadenza dell'accordo;
- b) a eque condizioni di mercato, in assenza di accordo o dopo la scadenza dello stesso.



Essa può avvenire in una o più soluzioni<sup>202</sup>, deve avere come destinatario «un soggetto terzo, diverso da un ente-ponte o da una società veicolo per la gestione delle attività» e deve avere ad oggetto: (i) tutte le azioni o le altre partecipazioni emesse da un ente sottoposto a risoluzione, o anche parte di esse; tutti i diritti, le attività o le passività, anche individuabili in blocco, di un ente sottoposto a risoluzione, o parte di essi.

In ogni caso, la cessione deve essere effettuata a condizioni di mercato, sulla base della procedura di valutazione di cui si è già detto. Il corrispettivo pagato dal cessionario è corrisposto, a seconda delle suddette ipotesi, ai titolari delle azioni o delle altre partecipazioni o viceversa allo stesso ente sottoposto a risoluzione.

Si prevede, inoltre, che la cessione avvenga nel rispetto dei seguenti principi<sup>203</sup>, al fine di: (i) assicurare la massima trasparenza e la correttezza delle informazioni concernenti l'oggetto della cessione, tenuto conto delle circostanze e compatibilmente con l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria; (ii) evitare discriminazioni tra i potenziali cessionari, prevedere presidi volti a evitare conflitti di interesse, nonché tenere conto delle

---

<sup>202</sup> La Banca d'Italia, se del caso su richiesta della Banca Centrale Europea in qualità di autorità competente, può, in vista dell'avvio della risoluzione, chiedere a una banca o a una capogruppo di contattare potenziali acquirenti per predisporre la cessione di beni e rapporti giuridici e può essere effettuata sulla base di trattative con potenziali cessionari a livello individuale.

<sup>203</sup> La cessione può essere disposta in deroga all'osservanza di tali principi, quando è ragionevolmente prevedibile che l'applicazione degli stessi comprometterebbe l'esito della cessione o il raggiungimento degli obiettivi della risoluzione e aggraverebbe la minaccia per la stabilità finanziaria.

esigenze di celerità di svolgimento della risoluzione; (iii) ottenere il prezzo più alto<sup>204</sup>.

Inoltre, nel caso in cui la cessione ha ad oggetto rapporti afferenti ad attività riservate, «la pertinente autorizzazione può essere rilasciata al cessionario che ne sia privo, su istanza di quest'ultimo, anche contestualmente alla cessione»<sup>205</sup>.

## **5.2 - La cessione di beni e rapporti giuridici ad un ente-ponte.**

Il secondo strumento di risoluzione è costituito dalla cessione di beni e rapporti giuridici a un ente-ponte (cd. *bridge bank*), nel caso in cui non si riesca a «rinvenire un acquirente sul mercato nel breve lasso di tempo nel quale deve essere attuato l'intervento (di regola, non più di un weekend, anche se la normativa prevede che l'autorità possa intraprendere, con la

---

<sup>204</sup> Cfr. l'art. 40 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>205</sup> Cfr. l'art. 41 del d.lgs. n. 180 del 2015. Si prevede, inoltre, che i provvedimenti previsti ai sensi del Titolo II, Capo III, del Testo Unico Bancario, in tema di partecipazioni nelle banche e relativi alle autorizzazioni ivi previste, sono adottati tempestivamente, anche in deroga ai termini ivi stabiliti. Quando i predetti provvedimenti non sono stati adottati alla data della cessione delle azioni o delle altre partecipazioni: a) la cessione di azioni o altre partecipazioni è immediatamente efficace; b) sino all'adozione dei provvedimenti ... i diritti di voto in assemblea e gli altri diritti derivanti dalle partecipazioni cedute che consentono di influire sulla società sono sospesi e possono essere esercitati esclusivamente dalla Banca d'Italia, la quale non risponde per l'esercizio di tali diritti o per l'astensione dall'esercizio degli stessi, se non in caso di dolo o colpa grave; c) sino all'adozione dei provvedimenti ..., non si applicano le sanzioni e le altre misure amministrative per le violazioni delle norme in materia di acquisizione e cessione di partecipazioni qualificate previste dal Testo Unico Bancario. Non appena adottati, i provvedimenti in merito all'acquisizione delle azioni o delle altre partecipazioni sono comunicati alla Banca d'Italia e al cessionario.

massima riservatezza, la ricerca di un acquirente anche prima della sottoposizione a risoluzione della banca)»<sup>206</sup>.

L'ente-ponte è costituito «con l'obiettivo di mantenere la continuità delle funzioni essenziali precedentemente svolte dall'ente sottoposto a risoluzione e, quando le condizioni di mercato sono adeguate, cedere a terzi le partecipazioni al capitale o i diritti, le attività o le passività acquistate». Si prevede, inoltre, che il capitale dell'ente-ponte deve essere interamente o parzialmente detenuto dal fondo di risoluzione o da autorità pubbliche.

Un ruolo determinante spetta anche alla Banca d'Italia, la quale: (i) approva l'atto costitutivo e lo statuto dell'ente-ponte, nonché la strategia e il profilo di rischio; (ii) approva altresì la nomina dei componenti degli organi di amministrazione e controllo dell'ente-ponte, oltre alla attribuzione di deleghe ed alle remunerazioni; (iii) stabilisce restrizioni all'attività dell'ente-ponte, ove necessario per assicurare il rispetto della disciplina degli aiuti di Stato<sup>207</sup>.

All'esito della sua costituzione, l'ente-ponte (i) esercita l'attività bancaria o la prestazione di servizi e attività di investimento se è autorizzato allo svolgimento delle medesime attività ai sensi della normativa vigente; (ii) nello svolgimento delle predette attività, rispetta i requisiti previsti dalle norme europee, dal Testo Unico Bancario o dal

---

<sup>206</sup> STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie. La tradizione italiana e le nuove regole europee*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 4 – Num. 2 – Dicembre 2015, 333.

<sup>207</sup> In caso di applicazione del *bail-in*, l'eventuale conversione in capitale delle passività cedute all'ente-ponte non preclude alla Banca d'Italia l'esercizio su quest'ultimo dei poteri alla stessa attribuiti per come evidenziati nel testo.

Testo Unico della Finanza e dalle relative disposizioni attuative; (iii) tuttavia, quando ciò sia necessario per conseguire gli obiettivi della risoluzione, può essere autorizzato provvisoriamente ad esercitare le predette attività anche se l'ente stesso non soddisfa inizialmente i requisiti stabiliti dalla normativa applicabile; (iv) risponde solo per dolo o colpa grave nei confronti degli azionisti e dei creditori propri e dell'ente sottoposto a risoluzione, unitamente ai componenti degli organi di amministrazione e controllo ed all'alta dirigenza dell'ente ponte medesimo<sup>208</sup>.

Il d.lgs. n. 180 del 2015 si premura poi di disciplinare sia l'oggetto, sia le modalità, sia gli effetti della cessione all'ente-ponte di azioni, partecipazioni, attività e passività dell'intermediario sottoposto a risoluzione, stabilendo: (i) che la cessione, in una o più soluzioni ha ad oggetto tutte le azioni o le altre partecipazioni emesse da uno o più enti sottoposti a risoluzione, o parte di esse; tutti i diritti, le attività o le passività, anche individuabili in blocco, di uno o più enti sottoposti a risoluzione, o parte di essi; (ii) che il valore complessivo delle passività cedute all'ente-ponte non può superare il valore totale dei diritti e delle attività ceduti o provenienti da altre fonti; (iii) che la Banca d'Italia, su istanza dell'ente-ponte, può disporre la cessione a un terzo delle azioni o delle altre partecipazioni o dei diritti, delle attività o delle passività da esso acquisiti, secondo una procedura aperta, trasparente, non discriminatoria nei confronti dei potenziali acquirenti, assicurando che la cessione avvenga

---

<sup>208</sup> Cfr. l'art. 42 del d.lgs. n. 180 del 2015.

a condizioni di mercato; (iv) che l'ente-ponte subentra all'ente sottoposto a risoluzione nei diritti, nelle attività o nelle passività cedute, salvo che la Banca d'Italia disponga diversamente ove necessario per conseguire gli obiettivi della risoluzione<sup>209</sup>.

Una particolare disciplina è poi prevista per la cessazione della qualifica di ente-ponte: essa viene dichiarata dalla Banca d'Italia nelle ipotesi in cui vengono a mancare i presupposti per l'esistenza della Bridge Bank, ossia: (i) quando l'ente-ponte si fonde con un altro ente o quando il fondo di risoluzione o le altre autorità pubbliche che ne detengono le partecipazioni cedono queste ultime a terzi; (ii) quando la totalità, o la quasi totalità, dei diritti, delle attività o delle passività dell'ente-ponte è ceduta ad un terzo; (iii) quando si giunge al completamento della liquidazione delle attività del pagamento delle passività dell'ente-ponte.

La predetta cessazione è, in ogni caso, disposta, qualora sia accertato che nessuna delle situazioni appena descritte «ha ragionevoli probabilità di verificarsi» e, comunque, «entro due anni dalla data in cui è stata effettuata l'ultima cessione all'ente-ponte». Tale termine, con provvedimento motivato «anche in relazione alle condizioni di mercato attuali e prospettiche», può essere prorogato per uno o più periodi della durata di un anno ciascuno quando: (i) nel periodo di proroga potrebbero verificarsi le predette tre «situazioni»; la proroga è necessaria per mantenere la «continuità di servizi bancari o finanziari essenziali».

---

<sup>209</sup> Cfr. l'art. 43 del d.lgs. n. 180 del 2015.

In caso di fusione o di scadenza del termine, l'ente-ponte «è liquidato secondo le modalità previste dal Testo Unico Bancario o dal Testo Unico della Finanza»<sup>210</sup>.

### **5.3. - La cessione di beni e rapporti giuridici a una società veicolo per la gestione delle attività.**

Lo strumento in esame si differenzia dal precedente in quanto la società veicolo (c.d. *Bad Bank*), a differenza dell'ente-ponte ha come precipuo obiettivo quello di massimizzare il valore dei beni e dei rapporti giuridici ad essa ceduti. La disciplina, prevede, infatti, che la *Bad Bank* «è costituita per amministrare i beni e i rapporti giuridici a essa ceduti con l'obiettivo di massimizzarne il valore attraverso una successiva cessione o la liquidazione della società veicolo medesima».

Il capitale della *Bad Bank* è «interamente o parzialmente detenuto dal fondo di risoluzione o da autorità pubbliche», mentre spetta alla Banca d'Italia approvarne l'atto costitutivo, lo statuto (unitamente alla «strategia» ed al «profilo di rischio»), la nomina dei componenti degli organi di amministrazione e controllo e l'attribuzione di deleghe e le remunerazioni<sup>211</sup>.

Anche in tal caso, il d.lgs. n. 180 del 2015 si premura di dettare una specifica disciplina della cessione di «diritti, attività o passività dell'ente

---

<sup>210</sup> Cfr. l'art. 44 del d.lgs. n. 180 del 2015. L'eventuale residuo attivo risultante dal bilancio finale dell'ente-ponte è distribuito tra i suoi soci. Inoltre, quando l'ente-ponte è cessionario di diritti, attività o passività di più enti sottoposti a risoluzione, si procede alla liquidazione delle attività o al pagamento delle passività cedute da ciascuno di questi e non dell'ente-ponte stesso.

<sup>211</sup> Cfr. l'art. 45 del d.lgs. n. 180 del 2015

sottoposto a risoluzione o dell'ente-ponte a una o più società veicolo per la gestione delle attività». In particolare, detta cessione può essere disposta, «in una o più soluzioni», al verificarsi di almeno uno dei seguenti presupposti, ossia: (i) quando le condizioni di mercato sono tali che la liquidazione dei diritti e delle attività nell'ambito della procedura concorsuale applicabile potrebbe avere effetti negativi sui mercati finanziari; (ii) quando la cessione è necessaria per garantire il corretto funzionamento dell'ente sottoposto a risoluzione o dell'ente-ponte; (iii) o quando la cessione è necessaria per massimizzare i proventi ricavabili dalla liquidazione.

Per quanto attiene al corrispettivo della cessione, esso è stabilito all'esito del procedimento di valutazione di cui si è detto in precedenza, e può «essere simbolico o anche mancare», o può «consistere in titoli di debito emessi dalla società veicolo». Nel caso in cui il valore della cessione sia negativo, l'atto di cessione «può prevedere che l'ente sottoposto a risoluzione o l'ente-ponte versi somme a titolo di corrispettivo per l'assunzione delle passività o a titolo di finanziamento», ferma restando la disciplina in tema di aiuti di Stato<sup>212</sup>.

Sono poi previste alcune disposizioni comuni ai tre tipi di cessioni già analizzate, a seconda che le stesse avvengano nei confronti dei privati, dell'ente ponte o della società veicolo. Al riguardo la dottrina ha

---

<sup>212</sup> Cfr. l'art. 46 del d.lgs. n. 180 del 2015, ove si prevede anche che la «società veicolo, i componenti dei suoi organi di amministrazione e controllo, nonché l'alta dirigenza rispondono solo per dolo o colpa grave nei confronti degli azionisti e dei creditori dell'ente sottoposto a risoluzione, nei confronti degli azionisti e dei creditori dell'ente-ponte e nei confronti degli azionisti e dei creditori della società veicolo».

innanzitutto rilevato che mentre «la cessione a un terzo o a un ente-ponte ... può riguardare non solo il patrimonio della banca, ma anche le sue azioni» dal momento che «l'autorità di risoluzione ha il potere di trasferire ad un acquirente non solo tutte le attività, i diritti e le passività dell'ente, ma anche le azioni e gli altri titoli che attribuiscono la proprietà dell'ente» viceversa «analoga previsione manca, invece, per l'ipotesi di cessione in favore di una società veicolo per la gestione di attività, che pertanto può riguardare solo attività, passività e diritti della banca sottoposta a risoluzione»<sup>213</sup>.

Dal proprio canto, il decreto legislativo in esame si premura di prevedere che: (i) le cessioni non richiedono il consenso di soggetti diversi dal cessionario; (ii) se la cessione ha ad oggetto contratti, il contraente ceduto può opporre al cessionario tutte le eccezioni derivanti dal contratto, ma non quelle fondate su altri rapporti col cedente<sup>214</sup>; (iii) nel caso in cui la cessione abbia ad oggetto passività, «il cedente è liberato dagli obblighi di adempimento anche in deroga» ad alcune norme del

---

<sup>213</sup> STANGHELLINI, *La gestione delle crisi bancarie. La tradizione italiana e le nuove regole europee*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 4 - Num. 2 - Dicembre 2015, 335.

<sup>214</sup> Inoltre, non trovano applicazione gli articoli 1407, comma 1, 1408, comma 2, e 2558, comma 2, del codice civile. Come noto, ai sensi della prima disposizione, «Se una parte ha consentito preventivamente che l'altra sostituisca a sé un terzo nei rapporti derivanti dal contratto, la sostituzione è efficace nei suoi confronti dal momento in cui le è stata notificata o in cui essa l'ha accettata»; in base all'art. 1408, comma 2 c.c. il «contraente ceduto, se ha dichiarato di non liberare il cedente, può agire contro di lui qualora il cessionario non adempia le obbligazioni assunte»; infine, ai sensi dell'art. 2558, comma 2 c.c. il «terzo contraente può tuttavia recedere dal contratto [1373] entro tre mesi dalla notizia del trasferimento [2964], se sussiste una giusta causa, salvo in questo caso la responsabilità dell'alienante».



codice civile<sup>215</sup>; (iv) la cessione ha efficacia a seguito della pubblicazione sul sito internet della Banca d'Italia e non sono richiesti gli adempimenti previsti dalla legge a fini costitutivi, di pubblicità notizia o dichiarativa<sup>216</sup>; (v) salvo espresse deroghe, gli azionisti, i titolari di altre partecipazioni o i creditori dell'ente sottoposto a risoluzione e gli altri terzi i cui diritti, attività, o passività non sono oggetto di cessione, non possono esercitare pretese sui diritti, sulle attività o sulle passività oggetto della cessione e, nelle cessioni agli enti-ponte ed alle società veicolo, nei confronti dei membri degli organi di amministrazione e controllo o dell'alta dirigenza degli enti cessionari<sup>217</sup>; (vi) ulteriori norme di dettaglio sono poi dettate per l'ipotesi di «ritrasferimento» dei beni oggetto di cessione alla banca di origine o all'ente ponte.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> La deroga citata nel testo è disposta nei confronti degli artt. 1273, 2112, 2558 e 2560 del codice civile.

<sup>216</sup> Non trovano neanche applicazione gli obblighi pubblicitari richiesti dagli artt. 1264, 2022, 2355, 2470, 2525 e 2556 del codice civile. Non si applicano neppure gli obblighi di comunicazione previsti dagli articoli 68 e 79 del Codice delle assicurazioni private. Si prevede, in ogni caso, che spetti al cessionario svolgere gli adempimenti eventualmente richiesti a fini costitutivi, di pubblicità notizia o dichiarativa entro 180 giorni dall'ultima cessione dei cespiti acquisiti. Restano fermi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 120 del Testo Unico della Finanza.

<sup>217</sup> Cfr. l'art. 47 del d.lgs. n. 180 del 2015

<sup>218</sup> È, infatti, previsto che, successivamente alla cessione, «può essere disposto ... il ritrasferimento agli originari titolari o all'ente sottoposto a risoluzione, o, nel caso di cessione alla società veicolo, anche all'ente-ponte, rispettivamente, delle azioni o delle altre partecipazioni oppure dei diritti, delle attività o delle passività cedute, nei termini e alle condizioni eventualmente previsti nell'atto di cessione, se, alternativamente: a) la possibilità di ritrasferire è stata prevista espressamente nell'atto di cessione; b) le azioni, le altre partecipazioni, i diritti, le attività o le passività ceduti non rientrano fra quelli indicati nell'atto di cessione o comunque non rispettano le condizioni previste per la cessione nel suddetto atto». Inoltre, nelle cessioni a terzi a ad una *Bridge Bank*, «il cessionario succede all'ente sottoposto a risoluzione, limitatamente ai diritti, alle attività o alle passività ceduti: a) nel diritto alla libera prestazione dei servizi in un altro Stato membro; b) nel diritto allo stabilimento in un altro Stato membro; c) nei diritti di partecipazione dell'ente sottoposto a risoluzione a infrastrutture di mercato, a sedi di negoziazione, a sistemi di indennizzo degli investitori e a sistemi di garanzia dei

#### 5.4. - Il Bail-in.

Tra le misure introdotte dalla BRRD e recepite dal d.lgs. n.180 del 2015, per come finalizzate alla composizione della crisi degli istituti di credito, il *bail-in* è senza dubbio quella non solo più innovativa, ma anche (e conseguentemente) quella che ha attirato le maggiori attenzioni e suscitato il più vivo interesse da parte degli operatori del diritto<sup>219.220</sup> Al

---

depositanti, purché il cessionario rispetti i requisiti per la partecipazione a detti sistemi». Tale ultima previsione, infine, subisce le seguenti deroghe: «a) l'accesso ai sistemi o ai mercati non può essere negato per il fatto che il cessionario non possiede una valutazione del merito di credito emessa da un'agenzia di valutazione del merito di credito o che la valutazione non è sufficiente per ottenere l'accesso ai sistemi o ai mercati; b) se il cessionario non rispetta i requisiti per l'appartenenza o l'accesso ai sistemi o ai mercati, l'appartenenza o l'accesso ai sistemi o ai mercati può comunque essere disposto dalla Banca d'Italia per un periodo non superiore a 24 mesi, rinnovabile su richiesta del cessionario».

<sup>219</sup> Sul tema, la letteratura è vasta. Cfr., tra i molti, U. GIOVANNI MARIA, *Il bail-in e i principi della par condicio creditorum e del no creditor worse off*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, 733 e ss.; D. VATTERMOLI, *Introduzione ai 'Principles on Bail-in Execution'*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2018, II, 113 ss.; G.A. POLICARO, *Le nuove forme di risanamento della banche: a chi i vantaggi del bail in?*, in *Il nuovo diritto delle Società*, 2018, 363 ss.;; M. MATTEI GENTILI, *l bail in: una risposta sbagliata ai dissesti bancari*, in *Banca impresa società*, 2017, 23 ss.; L. ERZEGOVESI, *Il bail-in e le banche italiane: due visioni e tre risposte concrete*, in *Riv. dir. banc.*, 2016; A. GARDELLA, *Il bail-in e il finanziamento delle risoluzioni bancarie nel contesto del meccanismo di risoluzione unico*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2015, 594 ss. F. SALMONI, *Crisi bancarie e incostituzionalità del bail-in*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, 285 ss.; G.B. PORTALE, *Dalla 'Pietra del vituperio al 'bail-in'*, in *Riv. dir. comm.*, 2017, I, 21 ss.; R. LENER, *Bail-in: una questione di regole di condotta*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 2016; S. LUGARESI, *La risoluzione delle crisi bancarie: bail-in e Resolution Planning*, in FCHub, 2016. M. Rispoli Farina. *La disciplina europea di soluzione delle crisi bancarie. L'attuazione nell'ordinamento italiano. Profili Problematici*, in M. Rispoli Farina, A. Sciarone, E. Tonelli (a cura di) *REGOLE E MERCATO*, TOMO II, Giappichelli Torino 2017, p. 3 ss.. S. LAVIOLA, G. LOIACONO, P. SANTELLA, *Il nuovo regime europeo di risoluzione delle crisi bancarie: un'analisi comparata dell'applicazione del bail-in*, in *Bancaria*, 2015, 46 ss.; C. SANDEI, *Il bail-in tra diritto dell'insolvenza e diritto dell'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, 880 ss., la quale definisce il *Bail-in* come «il potere dell'Autorità (europea o nazionale) di imporre la decurtazione del valore nominale delle azioni e del debito dell'impresa bancaria in crisi (c.d. debt write-down) sino a copertura integrale dello sbilancio patrimoniale, ovvero la conversione di quest'ultimo in capitale (c.d. debt conversion) nella misura necessaria a dotare la banca sottoposta a risoluzione di un patrimonio adeguato a proseguire la sua attività».

riguardo, infatti, non si è mancato di rilevare come il *Bail-in* sia «lo strumento di risoluzione che meglio presenta la risposta politica ai salvataggi pubblici delle banche, essendo volto a minimizzare i costi sopportati dai contribuenti», svolgendo «un ruolo essenziale per raggiungere questo obiettivo»<sup>221</sup> in netta contrapposizione allo strumento per lo più utilizzato in precedenza, ossia quello del *Bail-out*<sup>222</sup>. Ed anzi, sotto tale profilo, esso consente una «internalizzazione dei costi della risoluzione», rappresentando, in tal modo «una chiara risposta ai comportamenti opportunistici di azionisti e creditori che fanno affidamento sulla garanzia statale implicita»<sup>223</sup>.

Tutto ciò è evidente già dalle «Finalità del bail-in», per come esplicitate dal d.lgs. n. 180 del 2015, secondo cui tale strumento ha, quale obiettivo: (i) quello di «ripristinare il patrimonio» dell'intermediario creditizio «sottoposto a risoluzione nella misura necessaria al rispetto dei

---

<sup>220</sup> Il regolamento n. 806/2014/UE prevede, all'art. 3, co. 1, n. 33), che per «strumento del *bail-in*» si intende «il meccanismo per l'esercizio dei poteri di svalutazione e di conversione in relazione alle passività di un ente soggetto a risoluzione». Dal canto suo, la direttiva definisce il *bail-in* come un meccanismo «di svalutazione e di conversione» (cfr. artt. 43 e 59 e ss., in particolare 59, par. 2, e art. 63, par. 1, lett. da e a i).

<sup>221</sup> A. GARDELLA, *Il bail-in e il finanziamento delle risoluzioni bancarie nel contesto del meccanismo di risoluzione unico*, in *Banca Borsa tit. cred.*, 2015, I, 589 s. Nello stesso senso, cfr. inoltre CAPIZZI CAPPIELLO, *Prime considerazioni sullo strumento del bail-in: la conversione forzata di debito in capitale*, WorkingPaper, disponibile su [http://www.orizzontideldirittocommerciale.it/media/24571/cappiello\\_s.\\_-\\_capizzi\\_a.\\_def.\\_30.01.14.pdf](http://www.orizzontideldirittocommerciale.it/media/24571/cappiello_s._-_capizzi_a._def._30.01.14.pdf), i quali osservano come il Bail-in «mira a contrastare i comportamenti opportunistici degli investitori (siano essi azionisti o creditori della banca), rendendo credibile ex ante che essi sopportino i costi del dissesto bancario e quindi ripristinando la disciplina di mercato. Interrompe inoltre il circolo vizioso tra bilanci statali e banche, svincolando i salvataggi bancari dall'impiego di risorse pubbliche».

<sup>222</sup> Cfr. L. AMORELLO, *Bail-in or Bail-out? A survey on the ECB's role of bank-loss-absorber of last resort* *Periodico*, in *Dir. comm. int.*, 2018, 397 ss.

<sup>223</sup> A. GARDELLA, *Il bail-in e il finanziamento delle risoluzioni bancarie nel contesto del meccanismo di risoluzione unico*, in *Banca Bors tit. cred.*, 2015, I, 611.

requisiti prudenziali e idonea a ristabilire la fiducia del mercato», nel caso in cui l'applicazione del *bail-in*, anche unitamente alle misure di riorganizzazione aziendale» sia «sufficiente a prospettare il risanamento»; oppure, nei casi di cessione già esaminati, quello di «ridurre il valore nominale delle passività cedute, inclusi i titoli di debito» o di «convertire queste passività in capitale»<sup>224</sup>.

Sicché, nelle intenzioni del legislatore, il *bail-in* può innanzitutto essere disposto da solo, nel caso in cui lo stesso si riveli sufficiente al risanamento dell'ente creditizio in dissesto; oppure, in caso contrario, può essere d'ausilio alle operazioni di cessione, al fine di ridurre le passività cedute o convertire le stesse in capitale.

Tanto l'una, quanto l'altra modalità di applicazione dello strumento in esame è, anche per quanto già visto, subordinata dal d.lgs. n. 180 del 2015 al rispetto di due presupposti essenziali: (i) esse devono essere giustificate dalle esigenze sottese alla preservazione della stabilità sistemica sia economica, sia finanziaria; (ii) i creditori non devono sopportare sacrifici maggiori di quelli derivanti dalla sottoposizione dell'intermediario ad una procedura di insolvenza ordinaria, in base al già ricordato principio del «*no creditor worse off*».

---

<sup>224</sup> Cfr. l'art. 46 del d.lgs. n. 180 del 2015, ove si prevede anche che «Nei confronti del soggetto al quale viene applicato il *bail-in* può essere disposta la trasformazione della forma giuridica, anche successivamente alla chiusura della risoluzione. Non si applicano gli articoli 2437, 2497-quater, 2545-undecies, né le disposizioni della Sezione I del Capo X del Titolo V del Libro V del codice civile, ad eccezione degli articoli 2498 e 2500, che si applicano in quanto compatibili».

Ciò chiarito, occorre aggiungere, in primo luogo, che il legislatore si premura di specificare che, da un punto di vista generale, tutte le passività delle banche sono soggetta a *bail-in*.

A tale principio generale, tuttavia, fanno eccezione: (i) i depositi protetti; (ii) le passività garantite, incluse le obbligazioni bancarie garantite, le passività derivanti da contratti derivati di copertura dei rischi dei crediti e dei titoli ceduti a garanzia delle obbligazioni, nel limite del valore delle attività poste a garanzia delle stesse, nonché le passività nei confronti dell'amministrazione tributaria e degli enti previdenziali, se i relativi crediti sono assistiti da privilegio o altra causa legittima di prelazione; (iii) qualsiasi obbligo derivante dalla detenzione da parte dell'ente sottoposto a risoluzione di disponibilità dei clienti, inclusa la disponibilità detenuta nella prestazione di servizi e attività di investimento e accessori ovvero da o per conto di organismi d'investimento collettivo o fondi di investimento alternativi, a condizione che questi clienti siano protetti nelle procedure concorsuali applicabili; (iv) qualsiasi obbligo sorto per effetto di un rapporto fiduciario tra l'ente sottoposto a risoluzione e un terzo, in qualità di beneficiario, a condizione che quest'ultimo sia protetto nelle procedure concorsuali applicabili; (v) le passività con durata originaria inferiore a sette giorni nei confronti di banche o SIM non facenti parte del gruppo dell'ente sottoposto a risoluzione; (vi) le passività con durata residua inferiore a sette giorni nei confronti di un sistema di pagamento o di regolamento titoli o di una controparte centrale, nonché dei suoi gestori o

partecipanti, purché le passività derivino dalla partecipazione dell'ente sottoposto a risoluzione ai sistemi stessi<sup>225</sup>.

Sono, inoltre, escluse dal *bail-in* le passività che l'ente vanta nei confronti: (i) dei dipendenti, limitatamente alle passività riguardanti la retribuzione fissa, i benefici pensionistici o altra componente fissa della remunerazione<sup>226</sup>; (ii) dei fornitori di beni o servizi necessari per il normale funzionamento dell'ente sottoposto a risoluzione; (iii) dei sistemi di garanzia dei depositanti, limitatamente ai contributi dovuti dall'ente sottoposto a risoluzione per l'adesione ai medesimi sistemi.

Inoltre, il d.lgs. n. 180 del 2015 prevede che possono eccezionalmente essere escluse, del tutto o in parte, dall'applicazione del *bail-in* ulteriori passività, diverse da quelle elencate, quando si verifica almeno una delle seguenti condizioni: (i) non sarebbe possibile applicare il *bail-in* a tali passività in tempi ragionevoli; (ii) siffatta esclusione risulta strettamente necessaria e proporzionata per assicurare la continuità delle funzioni essenziali e delle principali linee di operatività dell'ente sottoposto a risoluzione, in modo da consentirgli di preservare la propria operatività e la fornitura di servizi chiave; o evitare un contagio che perturberebbe gravemente il funzionamento dei mercati finanziari e delle infrastrutture di mercato con gravi ricadute negative sull'economia di uno Stato membro o dell'Unione europea; (iii) l'inclusione di tali passività nell'applicazione del

---

<sup>225</sup> Cfr. l'art. 49 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>226</sup> In tali ipotesi, il *bail-in* è applicato alla componente variabile della remunerazione, salvo che essa sia stabilita da contratti collettivi. In ogni caso, esso è applicato alla componente variabile della remunerazione del personale più rilevante identificato ai sensi del Regolamento (UE) n. 604/2014.

*bail-in* determinerebbe una distruzione di valore tale che gli altri creditori sopporterebbero perdite maggiori rispetto a quelle che essi subirebbero in caso di esclusione di tali passività dall'applicazione del *bail-in*.<sup>227</sup> Tali esclusioni di carattere eccezionale sono preventivamente notificate dalla Banca d'Italia alla Commissione Europea<sup>228</sup>.

Occorre, inoltre, evidenziare le ipotesi in cui l'esclusione può comportare la contribuzione del Fondo di risoluzione a favore della banca assoggettata a risoluzione<sup>229</sup>.

È infatti previsto che tale fondo possa erogare una contribuzione in vantaggio dell'intermediario al fine di coprire le perdite non assorbite dalle passività assoggettabili al *bail-in*, ripianare il *deficit* patrimoniale e acquisire azioni o altri strumenti di capitale dell'ente, ai fini della sua ricapitalizzazione.

---

<sup>227</sup> Cfr. l'art. 49 del d.lgs. n. 180 del 2015. La norma aggiunge che l'esclusione eccezionale di tali passività è disposta «avendo riguardo a: a) il principio secondo cui le perdite sono sostenute dagli azionisti e, solo successivamente, dai creditori dell'ente sottoposto a risoluzione, secondo il rispettivo ordine di priorità applicabile in sede concorsuale; le passività escluse dal *bail-in* possono ricevere un trattamento più favorevole rispetto a quello che spetterebbe a passività ammissibili dello stesso grado o di grado sovraordinato se l'ente sottoposto a risoluzione fosse liquidato, secondo la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal Testo Unico Bancario o altra analoga procedura concorsuale applicabile; b) la capacità di assorbimento delle perdite dell'ente sottoposto a risoluzione che ne risulterebbe; c) la necessità di mantenere risorse adeguate per il finanziamento di altre procedure di risoluzione; d) quanto previsto negli atti delegati adottati dalla Commissione Europea ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 11 della direttiva 2014/59/UE; e) la natura dei titolari delle passività, ivi inclusi i titolari dei depositi di cui all'articolo 91, comma 1-bis, lettera a), numero 1), del Testo unico bancario».

<sup>228</sup> Inoltre, se l'esclusione richiede il contributo del fondo di risoluzione o di una fonte alternativa di finanziamento, la Banca d'Italia dispone l'esclusione, salvo che la Commissione Europea, entro 24 ore dal momento in cui è stata informata dalla Banca d'Italia, o entro il diverso termine concordato con quest'ultima, comunichi il proprio divieto o chieda di apportare modifiche. Negli altri casi l'esclusione è disposta senza indugio.

<sup>229</sup> V. art. 49, Comma 5, lettera b), d.lgs. 180/2015.

L'intervento del fondo di risoluzione può tuttavia essere disposto a condizione che: (i) il contributo al ripianamento delle perdite e alla ricapitalizzazione dell'ente sottoposto a risoluzione fornito dalle riserve, dai suoi azionisti, dai detentori di altre partecipazioni o di strumenti di capitale e dai detentori di passività soggette a *bail-in* sia pari ad almeno l'8 per cento delle passività totali, inclusi i fondi propri, dell'ente; (ii) e il contributo del fondo di risoluzione non superi il 5 per cento delle passività totali, inclusi i fondi propri, dell'ente sottoposto a risoluzione<sup>230</sup>.

Oltre ai requisiti di tipo essenzialmente qualitativo, relativi alle passività assoggettabili o meno a *bail-in*, ne sono previsti altri di tipo quantitativo, al fine di evitare che il dissesto della banca possa gravare sui contribuenti<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Cfr. l'art. 49, Comma 6, lettera a) e b) del d. lgs. n. 180 del 2015. In deroga a quanto disposto dal comma 6, lettera a), può essere disposto l'intervento del fondo di risoluzione ai sensi del comma 5, lettera b), a condizione che: a) il contributo al ripianamento delle perdite e alla ricapitalizzazione dell'ente sottoposto a risoluzione fornito dalle riserve, dagli azionisti, dai detentori di altre partecipazioni o di strumenti di capitale e dai detentori di passività soggette a *bail-in* sia pari ad almeno il 20 per cento delle attività ponderate per il rischio dell'ente; e b) il fondo di risoluzione disponga di un importo pari ad almeno il 3 per cento dei depositi protetti di tutte le banche italiane e le succursali italiane di banche extracomunitarie derivante da contributi ordinari e l'ente sottoposto a risoluzione abbia un attivo su base consolidata inferiore a 900 miliardi di euro. Inoltre, in casi definiti «straordinari» si possono reperire ulteriori finanziamenti da fonti alternative a condizione che: (i) il contributo del fondo di risoluzione abbia raggiunto il limite del 5 per cento stabilito dal comma 6, lettera b); e b) siano state interamente ridotte o convertite tutte le passività chirografarie soggette a *bail-in*, fatta eccezione per i depositi ammissibili al rimborso.

<sup>231</sup> In esecuzione della direttiva 2014/59/EU, l'EBA nel documento 3 luglio 2015 (MREL) ha pubblicato *standard* tecnici sul requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili, *eligible liabilities*, e norme tecniche sul riconoscimento contrattuale del *bail in*. Si ritiene infatti che “*in the future, shareholders and creditors will have to internalise the burden of bank failure, minimising moral hazard and risks to taxpayers*, e tali requisiti sono necessari *to avoid institutions structuring their liabilities in a way that impedes the effectiveness of the bail-in or other resolution tools, and to avoid the risk of contagion or a bank run, the Directive requires that institutions meet at all times a robust minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL)*”.



Si è, infatti, osservato che «uno dei pilastri del d.lgs. n. 180 del 2015 è l'assunto che il *bail-in* può operare ed avere efficacia a condizione che le banche siano dotate di un livello di passività suscettibili di essere soggette a tale strumento in adeguato rispetto alle esigenze di assorbimento che le situazioni di crisi o di dissesto possono rendere necessarie»<sup>232</sup>

È così che, per poter garantire l'applicabilità della misura in esame, le banche devono rispettare, «su base individuale e consolidata, un requisito minimo di passività soggette al *bail-in*», per come «determinato dalla Banca d'Italia, se del caso previa consultazione con la Banca Centrale Europea quale autorità competente, avendo riguardo, tra l'altro: (i) alla necessità di assicurare che la banca possa essere sottoposta a risoluzione in modo da conseguire gli obiettivi generali cui quest'ultima deve tendere in via generale<sup>233</sup>; (ii) alla necessità di assicurare che la banca, in caso di applicazione del *bail-in* (o se il piano di risoluzione prevede che alcune categorie di passività possono esserne escluse) abbia passività sufficienti per assorbire le perdite e per assicurare il rispetto del requisito di capitale previsto per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, nonché per ingenerare nel mercato una fiducia sufficiente; (iii) alle dimensioni, alle caratteristiche operative, al modello di finanziamento ed al profilo di

---

<sup>232</sup> B. INZITARI - BRRD, *Bail in, risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. n. 180 del 2015)*, in *Contratto e impresa*, 2016, n. 3, pag 712.

<sup>233</sup> Tali obiettivi, di cui già si è detto, sono previsti dall'art. 21 del d.lgs. n. 180 del 2015 ed attengono alla continuità delle funzioni essenziali degli intermediari, alla stabilità finanziaria, al contenimento degli oneri a carico delle finanze pubbliche, alla tutela dei depositanti e degli investitori protetti da sistemi di garanzia o di indennizzo, nonché dei fondi e delle altre attività della clientela. Deve, inoltre, tenersi conto dell'esigenza di minimizzare i costi della risoluzione e di evitare, per quanto possibile, distruzione di valore.

rischio della banca; (iv) alle ripercussioni negative sulla stabilità finanziaria che deriverebbero dal dissesto della banca, anche per effetto del contagio di altri enti.

Per come già accennato, spetta alla Banca d'Italia disciplinare le caratteristiche delle passività, affinché esse rispettino il requisito minimo previsto<sup>234</sup>. In particolare, la determinazione del requisito minimo di passività soggette a *bail-in* e la relativa verifica sono effettuate nell'ambito dell'attività di predisposizione o aggiornamento del piano di risoluzione, su base individuale o consolidata.

Nelle ipotesi di gruppi bancari, la Banca d'Italia, in qualità di autorità di risoluzione di gruppo: (i) determina, sentita, se del caso, la Banca Centrale Europea quale autorità competente, il requisito minimo su base consolidata il cui rispetto deve essere assicurato dalla capogruppo, avendo riguardo, oltre che ai criteri di cui si è già detto, alla possibilità che le società controllate aventi sede legale in Stati terzi debbano essere sottoposte a misure di risoluzione distinte secondo quanto previsto dal piano di risoluzione; (ii) determina il requisito minimo applicabile su base individuale che deve essere rispettato dalle società controllate aventi sede legale in Italia; (iii) può disporre, nei casi di esenzione dal rispetto dei requisiti individuali previsti dal Regolamento (UE) n. 575/2013, l'esenzione dall'obbligo di rispettare il requisito minimo su base

---

<sup>234</sup> Inoltre, se una passività è disciplinata dal diritto di uno Stato terzo, essa è computabile a condizione che la società interessata abbia dimostrato alla Banca d'Italia che l'eventuale applicazione del *bail-in* alle passività sarebbe efficace nell'ordinamento di quello Stato. La Banca d'Italia può disciplinare le modalità con cui questa condizione può essere soddisfatta.

individuale per le banche capogruppo o che controllano una banca in un altro Stato membro e per le società controllate aventi sede legale in Italia.<sup>235</sup>

Per quanto concerne gli aspetti prettamente funzionali, il *bail-in* è volto a consolidare la situazione finanziaria dell'intermediario attraverso l'assorbimento delle perdite e, se necessario, attraverso la ricapitalizzazione dello stesso ente fino al raggiungimento dei requisiti patrimoniali previsti dalla legge.

Nell'ottica del raggiungimento di tali obiettivi, risulta essenziale una accurata procedura di valutazione tanto delle passività da assorbire, quanto degli eventuali requisiti di ricapitalizzazione essendosi al riguardo evidenziato che «la valutazione errata incapace di registrare correttamente tutte le passività può mettere la strategia di risoluzione a rischio o potrebbe richiedere un finanziamento aggiuntivo o *rounds* successivi di *bail-in*» e, al contempo «una valutazione eccessivamente prudente potrebbe irragionevolmente pregiudicare i diritti degli azionisti e dei creditori con riguardo al proprio diritto di proprietà»<sup>236</sup>.

È proprio all'esito della valutazione di cui si è già detto che viene determinato l'importo del *bail-in*, tenendo conto: (i) della necessità di ristabilire nel mercato una fiducia sufficiente nei confronti dell'ente sottoposto a risoluzione o nell'ente-ponte e di permettere a tali enti di rispettare per almeno un anno i requisiti prudenziali; (ii) di una stima prudente del fabbisogno di capitale della società veicolo per la gestione

---

<sup>235</sup> Cfr. l'art. 50 del d.lgs. n. 150 del 2015.

<sup>236</sup> A. GARDELLA, *op. cit.*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 2015, n. 5, Giuffrè, pag. 621.

delle attività, se il programma di risoluzione prevede una siffatta cessione<sup>237</sup>.

All'esito della predetta valutazione, la procedura in esame è attuata seguendo un preciso ordine relativo alla allocazione degli importi da sottoporre a *bail-in*.

Il principio di fondo è che le perdite o la conversione delle azioni devono gravare, in primo luogo, sui soggetti che hanno consapevolmente investito in prodotti e strumenti finanziari maggiormente rischiosi, primi tra tutti, gli azionisti dell'intermediario assoggettato alla misura *de qua*.

È così che sono in primo luogo ridotti, fino alla concorrenza delle perdite quantificate dalla predetta valutazione: (i) le riserve e il capitale rappresentato da azioni, anche non computate nel capitale regolamentare, nonché dagli altri strumenti finanziari computabili nel capitale primario di classe 1<sup>238</sup>, con conseguente estinzione dei relativi diritti amministrativi e

---

<sup>237</sup> V. l'art. 51 del d.lgs. n. 180 del 2015, ove si prevede anche che se la valutazione è provvisoria e l'importo del *bail-in* in essa indicato risulta superiore a quello risultante dalla valutazione definitiva, il valore dei crediti, delle azioni, delle altre partecipazioni e degli strumenti di capitale può essere ripristinato per la differenza.

<sup>238</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. i) del d.lgs. n. 180 del 2015, il capitale primario di classe 1 deve intendersi ricomprensivo di «le azioni, le riserve e gli altri strumenti finanziari computabili nel capitale primario di classe 1 ai sensi del Regolamento (UE) n. 575/2013». Tale ultimo regolamento precisa, al Considerando n. 74, che è «opportuno che l'ABE tenga un elenco aggiornato di tutte le forme di strumenti di capitale in ciascuno Stato membro che si qualificano come strumenti del capitale primario di classe 1. L'ABE dovrebbe rimuovere da tale elenco gli strumenti che non costituiscono aiuti di Stato emessi dopo la data di entrata in vigore del presente regolamento e che non sono conformi ai criteri del regolamento stesso e dovrebbe annunciare pubblicamente tale rimozione. Se gli strumenti che l'ABE ha rimosso dall'elenco continuano ad essere riconosciuti dopo l'annuncio dell'ABE stessa, questa dovrebbe esercitare a pieno titolo i propri poteri, in particolare quelli derivanti dall'articolo 17 del regolamento (UE) n. 1093/2010 concernente la violazione del diritto dell'Unione. Si ricorda che è d'applicazione un meccanismo articolato in tre fasi ai fini di una risposta proporzionata ai casi di applicazione errata o insufficiente del diritto dell'Unione, il quale prevede, in primo luogo che l'ABE abbia il potere di condurre indagini sui casi di presunta

patrimoniali; (ii) il valore nominale degli strumenti di capitale aggiuntivo di classe 1, anche per la parte non computata nel capitale regolamentare; (iii) il valore nominale degli elementi di classe 2<sup>239</sup>, anche per la parte non computata nel capitale regolamentare; (iv) il valore nominale dei debiti subordinati diversi dagli strumenti di capitale aggiuntivo di classe 1 o dagli elementi di classe 2; (v) il valore nominale delle restanti passività ammissibili<sup>240</sup>.

In secondo luogo, a seguito dell'assorbimento delle perdite, o in loro assenza gli strumenti di capitale aggiuntivo di classe 1 sono convertiti, in tutto o in parte, in azioni computabili nel capitale primario di classe 1;

In terzo luogo, se le misure precedenti non sono sufficienti, gli elementi di classe 2 sono convertiti, in tutto o in parte, in azioni computabili nel capitale primario di classe 1, e, se anche ciò non è sufficiente, i debiti subordinati diversi dagli strumenti di capitale

---

applicazione errata o insufficiente degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione da parte delle autorità nazionali nelle loro pratiche di vigilanza, emanando al termine una raccomandazione. In secondo luogo, qualora l'autorità nazionale competente non segua la raccomandazione, la Commissione ha il potere di formulare un parere formale, che tenga conto della raccomandazione dell'ABE e che imponga all'autorità competente di adottare le misure necessarie per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione. In terzo luogo, per porre fine a situazioni eccezionali di persistente inerzia dell'autorità competente interessata, l'ABE ha il potere, in ultima istanza, di adottare decisioni indirizzate ai singoli enti finanziari. Si ricorda inoltre che ai sensi dell'articolo 258 TFUE, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, la Commissione può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea».

<sup>239</sup> Gli elementi di classe 2 sono definiti dall'art. 1, comma 1, lett. u) del d.lg. n. 180 del 2015 come «) «elementi di classe 2»: gli strumenti di capitale e i prestiti subordinati ai sensi del Regolamento (UE) n. 575/2013 (Tier 2) o della direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e delle relative disposizioni di attuazione».

<sup>240</sup> Cfr. l'art. 53 del d.lgs. n. 180 del 2015.

aggiuntivo di classe 1 o dagli elementi di classe 2 sono convertiti in azioni computabili nel capitale primario di classe 1.

Se tutto ciò ancora non basta, le restanti passività ammissibili sono convertite in azioni computabili nel capitale primario di classe 1.

In ogni caso, le predette misure sono disposte: (i) in modo uniforme nei confronti di tutti gli azionisti e i creditori dell'ente appartenenti alla stessa categoria, proporzionalmente al valore nominale dei rispettivi strumenti finanziari o crediti, secondo la gerarchia applicabile in sede concorsuale e tenuto conto delle clausole di subordinazione<sup>241</sup>; (ii) in

---

<sup>241</sup> Sono tuttavia fatte salve le passività previste dai commi 1 e 2 dell'art. 49 del d.lgs. n. 180 del 2015, secondo cui «Sono soggette al bail-in tutte le passività, ad eccezione delle seguenti:

- a) i depositi protetti;
- b) le passività garantite, incluse le obbligazioni bancarie garantite, le passività derivanti da contratti derivati di copertura dei rischi dei crediti e dei titoli ceduti a garanzia delle obbligazioni, nel limite del valore delle attività poste a garanzia delle stesse, nonché le passività nei confronti dell'amministrazione tributaria ed enti previdenziali, se i relativi crediti sono assistiti da privilegio o altra causa legittima di prelazione;
- c) qualsiasi obbligo derivante dalla detenzione da parte dell'ente sottoposto a risoluzione di disponibilità dei clienti, inclusa la disponibilità detenuta nella prestazione di servizi e attività di investimento e accessori ovvero da o per conto di organismi d'investimento collettivo o fondi di investimento alternativi, a condizione che questi clienti siano protetti nelle procedure concorsuali applicabili;
- d) qualsiasi obbligo sorto per effetto di un rapporto fiduciario tra l'ente sottoposto a risoluzione e un terzo, in qualità di beneficiario, a condizione che quest'ultimo sia protetto nelle procedure concorsuali applicabili;
- e) passività con durata originaria inferiore a sette giorni nei confronti di banche o SIM non facenti parte del gruppo dell'ente sottoposto a risoluzione;
- f) passività con durata residua inferiore a sette giorni nei confronti di un sistema di pagamento o di regolamento titoli o di una controparte centrale, nonché dei suoi gestori o partecipanti, purché le passività derivino dalla partecipazione dell'ente sottoposto a risoluzione ai sistemi;
- g) passività nei confronti dei seguenti soggetti:
  - i) dipendenti, limitatamente alle passività riguardanti la retribuzione fissa, i benefici pensionistici o altra componente fissa della remunerazione. Il bail-in è applicato alla componente variabile della remunerazione, salvo che essa sia stabilita da contratti collettivi. In ogni caso, esso è applicato alla componente variabile della remunerazione del personale più rilevante identificato ai sensi del Regolamento (UE) n. 604/2014;

misura tale da assicurare che nessun titolare degli strumenti, degli elementi o delle passività ammissibili riceva un trattamento peggiore rispetto a quello che riceverebbe se l'ente sottoposto a risoluzione fosse stato liquidato nel momento in cui è stata accertata la sussistenza dei presupposti per l'avvio della risoluzione, secondo la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal Testo Unico Bancario o altra analoga procedura concorsuale applicabile; (iii) tenendo conto del valore nominale degli strumenti finanziari o dei crediti, al netto dell'eventuale compensazione tra crediti e debiti, purchè i relativi effetti siano stati fatti valere da una delle parti prima dell'avvio della risoluzione<sup>242</sup>.

Le predette misure relative alla allocazione degli importi da sottoporre a *bail-in* sono adottate anche nei confronti dei titolari di azioni

---

ii) fornitori di beni o servizi necessari per il normale funzionamento dell'ente sottoposto a risoluzione;

iii) sistemi di garanzia dei depositanti, limitatamente ai contributi dovuti dall'ente sottoposto a risoluzione per l'adesione ai sistemi.

2. Possono eccezionalmente essere escluse, del tutto o in parte, dall'applicazione del *bail-in* passività diverse da quelle elencate nel comma 1 quando si verifica almeno una delle seguenti condizioni:

a) non sarebbe possibile applicare il *bail-in* a tali passività in tempi ragionevoli;

b) l'esclusione è strettamente necessaria e proporzionata per:

i) assicurare la continuità delle funzioni essenziali e delle principali linee di operatività dell'ente sottoposto a risoluzione, in modo da consentirgli di preservare la propria operatività e la fornitura di servizi chiave; o

ii) evitare un contagio che perturberebbe gravemente il funzionamento dei mercati finanziari e delle infrastrutture di mercato con gravi ricadute negative sull'economia di uno Stato membro o dell'Unione europea;

c) l'inclusione di tali passività nell'applicazione del *bail-in* determinerebbe una distruzione di valore tale che gli altri creditori sopporterebbero perdite maggiori rispetto a quelle che essi subirebbero in caso di esclusione di tali passività dall'applicazione del *bail-in*».

<sup>242</sup> Cfr. l'art. 52 del d.lgs. n. 180 del 2015, ove si prevede anche che resta ferma l'applicazione degli articoli 54 e 91 per i depositi ammissibili al rimborso, si tiene conto della compensazione di eventuali debiti del depositante nei confronti della banca, se esigibili alla data dell'avvio della risoluzione, nella misura in cui la compensazione è possibile a norma delle disposizioni di legge o di previsioni contrattuali applicabili.

o di altre partecipazioni, emesse o attribuite: (i) in virtù della conversione di titoli di debito in azioni o altre partecipazioni, a norma delle condizioni contrattuali dei medesimi titoli di debito, al verificarsi di un evento precedente o simultaneo al provvedimento di avvio della risoluzione; (ii) in virtù della conversione degli strumenti di capitale in azioni computabili nel capitale primario di classe 1<sup>243</sup>.

Al riguardo, in dottrina si è osservato che l'«attuazione del bail-in avviene «secondo una triplice modalità di interferenza nella commisurazione e nella determinazione delle posizioni individuali» andando ad incidere: «a) sui diritti partecipativi (azioni, strumenti finanziari partecipativi ecc.), in via sostitutiva degli organi sociali e dei meccanismi contrattuali e statutari della banca, disponendo, con atto discrezionale, la “riduzione integrale delle riserve e del capitale rappresentato da azioni” (con ciò surrogandole deliberazioni relative alla misura del capitale sociale e al valore nominale dei titoli); b) sui diritti soggettivi non corporativi, esercitando il potere riduttivo o di azzeramento delle posizioni creditorie “anche non computate nel

---

<sup>243</sup> Si prevede, inoltre, che Prima di applicare la riduzione di cui al comma 1, lettera a), punto v), o la conversione di cui al comma 1, lettera e), è ridotto o convertito, secondo l'ordine indicato nel comma 1, il valore nominale di tutti gli altri strumenti che contengono clausole - non ancora attivate - in base alle quali il loro valore nominale è ridotto o convertito in strumenti di capitale primario di classe 1 al verificarsi di eventi relativi alla situazione finanziaria, alla solvibilità o al livello dei fondi propri dell'ente sottoposto a risoluzione. Se il valore nominale di uno strumento è stato ridotto, ma non azzerato, per effetto di una clausola di cui al presente comma, l'ammontare residuo è soggetto all'applicazione del bail-in. 5. La riduzione di cui al comma 1, lettera a), ha effetto definitivo e ha luogo senza che sia dovuto alcun indennizzo, fatto salvo quanto stabilito dagli articoli 51, comma 2, e 89, comma 1. Gli azionisti e i creditori perdono ogni diritto, fatta eccezione per quelli già maturati e per l'eventuale diritto al risarcimento del danno in caso di esercizio illegittimo dei poteri di risoluzione.



capitale regolamentare, e del valore nominale degli elementi di classe 2, computabili nei fondi propri”; c) infine esercitando facoltativamente un potere commutativo (“conversione”), che modifica d’autorità la relazione contrattuale tra il socio o il creditore e la banca; talché un diritto di credito “transustanzi” in partecipazione o in altro strumento di capitale (con conseguente mutamento, sia qualitativo che quantitativo, del titolo negoziale), secondo le determinazioni discrezionalmente assunte ai fini della risoluzione»<sup>244</sup>.

---

<sup>244</sup> L. DI BRINA, *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*, 2015, n. 4, Fondazione G. Capriglione, parte II, pag. 219. L’Autore osserva che « Si tratta di interferenze, d’inusitata rilevanza, dell’autorità amministrativa nell’ambito dei diritti soggettivi, in virtù di strumenti conformativi di quelle posizioni, che applicano modelli funzionalmente innovativi, in quanto diretti prioritariamente a soddisfare l’interesse alla prosecuzione dell’attività imprenditoriale della banca, immune dal dissesto o dal rischio di dissesto (art. 20, comma 1, lett. a). Ciò al fine di assicurare ad essa la continuità delle funzioni essenziali (art. 21, comma 1), in maniera tale che la banca “risolta” abbia passività sufficienti per assorbire le perdite e per assicurare il rispetto del requisito di capitale primario di classe 1 previsto per l’autorizzazione all’esercizio dell’attività bancaria, nonché per ingenerare nel mercato una fiducia sufficiente in essa (art. 51, comma 1, lett. a). In sostanza, si ridimensiona d’autorità la responsabilità patrimoniale di un soggetto dell’ordinamento (banca), riducendola, in deroga al principio fissato dall’art. 2740 cod. civ. Di tal che quel soggetto, dopo il provvedimento di “risoluzione”, non risponde più dell’adempimento delle proprie obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri, ma è legittimato ad adempiere solo a quelle obbligazioni (passività) che – secondo il giudizio della Pubblica Amministrazione – esso sia in grado di sopportare ai fini del corretto esercizio dell’impresa. Quelle eccedenti sono invece abolite o convertite, onde corrispondere ai che modifica d’autorità la relazione contrattuale tra il socio o il creditore e la banca; talché un diritto di credito “transustanzi” in partecipazione o in altro strumento di capitale (con conseguente mutamento, sia qualitativo che quantitativo, del titolo negoziale), secondo le determinazioni discrezionalmente assunte ai fini della risoluzione. Si tratta di interferenze, d’inusitata rilevanza, dell’autorità amministrativa nell’ambito dei diritti soggettivi, in virtù di strumenti conformativi di quelle posizioni, che applicano modelli funzionalmente innovativi, in quanto diretti prioritariamente a soddisfare l’interesse alla prosecuzione dell’attività imprenditoriale della banca, immune dal dissesto o dal rischio di dissesto (art. 20, comma 1, lett. a). Ciò al fine di assicurare ad essa la continuità delle funzioni essenziali (art. 21, comma 1), in maniera tale che la banca “risolta” abbia passività sufficienti per assorbire le perdite e per assicurare il

La riduzione ha effetto definitivo e ha luogo senza che sia dovuto alcun indennizzo<sup>245</sup>. Gli azionisti e i creditori perdono ogni diritto, fatta eccezione per quelli già maturati e per l'eventuale diritto al risarcimento del danno in caso di esercizio illegittimo dei poteri di risoluzione<sup>246</sup>.

Nel caso in cui il *bail-in* sia applicato per ricapitalizzare un intermediario sottoposto a risoluzione, deve essere redatto ed attuato un apposito piano di riorganizzazione aziendale.

Il predetto piano: (i) è redatto ed attuato da uno o più commissari speciali<sup>247</sup> o dall'organo di amministrazione dell'ente, se non decaduto, e contiene gli elementi indicati dalla Banca d'Italia con provvedimenti di carattere generale o particolare; (ii) è trasmesso alla Banca d'Italia entro un mese dall'applicazione del *bail-in*<sup>248</sup>.

Nel caso in cui il *bail-in* sia applicato a due o più componenti di un gruppo ed i commissari speciali non sono stati incaricati della redazione

---

rispetto del requisito di capitale primario di classe 1 previsto per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, nonché per ingenerare nel mercato una fiducia sufficiente in essa (art. 51, comma 1, lett. a). In sostanza, si ridimensiona d'autorità la responsabilità patrimoniale di un soggetto dell'ordinamento (banca), riducendola, in deroga al principio fissato dall'art. 2740 cod. civ. Di tal che quel soggetto, dopo il provvedimento di "risoluzione", non risponde più dell'adempimento delle proprie obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri, ma è legittimato ad adempiere solo a quelle obbligazioni (passività) che - secondo il giudizio della Pubblica Amministrazione - esso sia in grado di sopportare ai fini del corretto esercizio dell'impresa».

<sup>245</sup> Salvo quanto stabilito dagli articoli 51, comma 2, e 89, comma 1.

<sup>246</sup> Art. 52, Comma 5, d.lgs. n. 180 del 2015, ove si aggiunge anche che «salvo patto contrario, in caso di passività oggetto di *bail-in*, il *bail-in* non pregiudica il diritto del creditore nei confronti dei condebitori in solido, dei fideiussori o di altri terzi a qualunque titolo tenuti a rispondere dell'adempimento della passività oggetto di riduzione. L'eventuale azione di regresso nei confronti dell'ente sottoposto a risoluzione o di una componente del gruppo di cui esso fa parte è ammessa nei limiti di quanto dovuto da questi ultimi a seguito del *bail-in*.

<sup>247</sup> I quali sono nominati ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 180 del 2015.

<sup>248</sup> In casi eccezionali, tale termine può essere prorogato di un mese.

del piano, quest'ultimo è elaborato dalla capogruppo con riguardo alle banche e alle SIM che continuano a far parte del gruppo stesso dopo l'applicazione del *bail-in*<sup>249</sup>.

In ogni caso, entro un mese dalla data di presentazione del piano, la Banca d'Italia, d'intesa con la Banca Centrale Europea (se competente), valuta l'adeguatezza del piano a ripristinare la sostenibilità economica a lungo termine dell'ente sottoposto a risoluzione e: (i) in caso positivo, approva il piano; (ii) viceversa, in caso negativo, la Banca d'Italia comunica all'organo di amministrazione dell'intermediario interessato o ai commissari speciali i propri rilievi e chiede di modificare il piano in modo da tenerne conto.

Per l'effetto, entro due settimane dalla ricezione della predetta comunicazione l'organo di amministrazione o i commissari speciali sottopongono l'afferente piano modificato alla Banca d'Italia.

Quest'ultima, a propria volta, valuta il piano e comunica all'organo di amministrazione o ai commissari speciali entro una settimana la propria approvazione se ritiene che il piano modificato tenga adeguatamente conto dei rilievi espressi, oppure, in caso contrario, richiede di apportarvi ulteriori modifiche, fissando il relativo termine di adempimento.

All'esito dell'approvazione da parte della Banca d'Italia, l'attuazione del piano spetta all'organo di amministrazione della banca o ai commissari speciali i quali sono inoltre tenuti a presentare alla stessa Autorità una

---

<sup>249</sup> Si prevede, in tal caso, che il piano sia «redatto secondo la procedura prevista per la redazione dei piani di risanamento di gruppo, di cui agli articoli 69-*quinquies* e 69-*sexies* del Testo Unico Bancario».

relazione sui progressi compiuti nell'attuazione del piano con cadenza almeno semestrale.

Se la Banca d'Italia lo ritiene necessario, d'intesa con la Banca Centrale Europea se competente, l'organo di amministrazione o i commissari speciali devono, inoltre, riesaminare il piano e sottoporre le eventuali revisioni all'approvazione della Banca d'Italia<sup>250</sup>.

Per quanto attiene, invece, agli effetti, il d.lgs. n. 180 del 2015 dispone che la riduzione o la conversione sono pienamente efficaci dal momento individuato come termine iniziale di decorrenza degli effetti del provvedimento di risoluzione, indipendentemente dall'esecuzione di qualsiasi adempimento amministrativo o procedurale connesso, ivi inclusi sia la modifica di registri, albi o elenchi rilevanti; sia l'esclusione di azioni o altre partecipazioni o strumenti di debito dalla negoziazione nelle rispettive sedi di negoziazione; sia ancora l'ammissione di nuove azioni o altre partecipazioni alle negoziazioni in una sede di negoziazione; sia infine la riammissione alle negoziazioni in mercati regolamentati o in altri sistemi di negoziazione di eventuali strumenti di debito che sono stati oggetto di riduzione senza il requisito di pubblicare un prospetto.

Inoltre, nel caso in cui una passività sia interamente cancellata, gli obblighi a carico dell'ente sottoposto a risoluzione sorti in relazione alla

---

<sup>250</sup> Cfr. l'art. 56 del d.lgs. n. 180 del 2015. Si prevede, inoltre, che quando «è applicabile la disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, il piano è compatibile con il piano di ristrutturazione che l'ente sottoposto a risoluzione è tenuto a presentare alla Commissione europea. Se il piano di riorganizzazione è notificato alla Commissione europea ai sensi della disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, la Banca d'Italia può prorogare il periodo di cui al comma 1 fino a un massimo di due mesi o fino al termine previsto dalla disciplina degli aiuti di Stato, se più breve»

stessa passività sono estinti a tutti gli effetti e il loro adempimento non può essere richiesto nell'ambito di successive procedure relative all'ente sottoposto a risoluzione, né al suo avente causa.

Viceversa, quando le passività sono ridotte parzialmente, lo strumento o il contratto dal quale le stesse derivavano originariamente resta efficace in relazione al debito residuo, salve le modifiche dell'importo degli interessi da pagare conseguenti alla riduzione e alle altre modifiche dei termini contrattuali ammesse dalla legge.

## CAPITOLO IV

### LE MISURE A TUTELA DEI RISPARMIATORI

SOMMARIO: 1. - L'attuazione della disciplina sulla risoluzione delle crisi bancarie tra stabilità degli istituti di credito e tutela dei risparmiatori. 2.- La risoluzione delle "quattro banche": Banca Marche, BPEL, Cariferrara e Carichieti. 3. - Le tutele predisposte a favore dei (piccoli) investitori. 3.1. - In particolare, la disciplina del recente Fondo indennizzo risparmiatori (FIR). 4.- La salvaguardia della stabilità patrimoniale sistemica del sistema bancario e la tutela dei (piccoli) investitori e risparmiatori. 4.1. - Le misure a sostegno della stabilità del sistema bancario. 4.2. - In particolare, l'intervento del sistema di garanzia dei depositanti, ed il principio del *no creditor worse off* di azionisti e creditori. 4.3. - Le misure espressamente previste a vantaggio degli investitori e dei risparmiatori.

#### **1. - L'attuazione della disciplina sulla risoluzione delle crisi bancarie tra stabilità degli istituti di credito e tutela dei risparmiatori.**

Nei precedenti capitoli si è diffusamente analizzata, dapprima la disciplina introdotta a livello europeo al fine di far fronte alle crisi bancarie d'impatto potenzialmente sistemico, e, successivamente, l'attuazione della stessa da parte del legislatore italiano.

Anche sulla base dell'esame dei vari strumenti di composizione delle crisi bancarie, per come introdotte all'interno dell'Ordinamento giuridico italiano, è ora opportuno soffermarsi sull'impatto che gli stessi hanno avuto, in ambito prettamente partenopeo, sulle categorie di soggetti

maggiormente interessati dalle riforme, ossia, per un verso, i soggetti “forti”, ovvero gli istituti di credito; e, per altro verso, i soggetti “deboli”, notoriamente rappresentati dai (piccoli) risparmiatori ed investitori.

Al riguardo, deve necessariamente premettersi che, come noto, il risparmio privato rientra tra i valori espressamente garantiti dalla Costituzione, il cui art. 47<sup>251</sup> impone alla Repubblica di tutelarlo e garantirlo «*in tutte le sue forme*», essendosi non a caso rilevato al riguardo che una «indagine giuridica che si interroghi su forme e competenze previste per la tutela della peculiare categoria del risparmiatore impone necessariamente di confrontarsi tanto con le caratteristiche che a questa fanno tradizionalmente capo nel quadro delle garanzie costituzionali dell'ordinamento interno, quanto con le evoluzioni che hanno riguardato il tema per effetto di due significativi fattori esogeni: l'importanza crescente del diritto europeo, e il parallelo progressivo processo di integrazione che da esso deriva, nonché la recente crisi economico-finanziaria globale»<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> Per un primo commento alla disposizione, cfr. S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 946 ss.; F. MERUSI, *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1980, 153 ss.; M. GIAMPIERETTI, *Art. 47*, in S. Bartole – R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 474 ss.; G.M. SALERNO, *Art. 47*, in V. Crisafulli – L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 318 ss.

<sup>252</sup> O. PINI, *La precettività del valore del risparmio nella tutela del risparmiatore o «consumatore di servizi finanziari»*, in *AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2019, 1, la quale osserva, inoltre, che si «tratta di temi complessi, che inevitabilmente intersecano dinamiche comuni a più settori – bancario, creditizio, finanziario – e che riguardano aspetti generali di politica economica e di estensione del governo pubblico dei fenomeni economici, muovendosi in un delicato equilibrio tra connotazioni pubblicistiche e profili di diritto privato che vede prevalere ora le une ora gli altri: proprio per tale ragione, d'altronde, essi necessitano di particolare attenzione analitica, riverberandosi su valori ed interessi di assoluto rilievo anche sul piano sistemico, specialmente in una cornice multilivello come quella che caratterizza il momento attuale», ove « si registrano alcune significative evoluzioni dovute in parte all'innesto del diritto europeo e al processo di crescente

Altrettanto noto è, tuttavia, che il medesimo art. 47 Cost. imponga alla Repubblica anche di coordinare, disciplinare e controllare l'«esercizio del credito», sicché già «nel quadro voluto dal Costituente ad essere posto in rilievo è l'aspetto pubblicistico del risparmio e del credito rispetto alla declinazione degli stessi in chiave meramente privatistica, legata cioè ad interessi che si esauriscono nella sfera privata; fulcro del valore costituzionalistico è dunque l'interesse pubblico che ruota intorno a tali materie per definire gli spazi di intervento pubblico in funzione di tutela e di promozione dei valori che in esse si esprimono», nonostante si sia assistito ad un «parziale spostamento dell'asse interpretativo in materia di risparmio e credito da un polo pubblicistico ad un polo maggiormente privatistico, con un conseguente slittamento del tema anche sul piano dogmatico, non più incentrato sulla funzione sociale di tutela ma maggiormente attento ai profili inerenti all'attività d'impresa, tipica dei soggetti che operano in regime di concorrenza e con fini di lucro sui mercati finanziari»<sup>253</sup>.

---

integrazione che, specialmente in tempi recenti, caratterizza l'ordinamento interno rispetto a quello sovranazionale, comportando alcune significative ripercussioni anche sul piano nazionale, ed in parte alla recente crisi economica, la quale ha in breve tempo assunto connotati sistemici facendo emergere debolezze e criticità ordinamentali, specialmente sotto il profilo del controllo e della vigilanza prudenziale sui mercati più a rischio».

<sup>253</sup> O. PINI, *La precettività del valore del risparmio nella tutela del risparmiatore o «consumatore di servizi finanziari»*, in AIC, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2019, 8. Cfr., inoltre, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca Centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, cit., 41, 52; v. anche G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, in G. Cerrina Feroni (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, Giappichelli, 2011, 2; S. DETTORI, A. ZITO, *Risparmio (tutela del)*, in G. Greco – M. Chiti (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 1731 ss.



Sulla base di tale prospettiva, costituzionalmente orientata, è opportuno inquadrare le numerose misure che in Italia sono state adottate, per quanto di rispettiva competenza, dal legislatore e dalla Banca d'Italia (soprattutto, come già evidenziato nei capitoli precedenti, quale Autorità di Risoluzione individuata dalla disciplina europea), da un canto, a garanzia della stabilità del sistema bancario italiano, e d'altro canto, ad espressa tutela dei (piccoli) risparmiatori, rilevando fin d'ora come, tra i due cennati profili, sussista una netta interdipendenza, sicché gli effetti della disciplina sul primo, non possono che riverberarsi anche sul secondo, e viceversa.

Il tutto, sullo sfondo del vero “banco di prova” che si è avuto (ancorché solo parzialmente), in Italia, relativamente alla concreta applicazione della disciplina sulla risoluzione delle crisi bancarie, a seguito della adozione, da parte della Banca d'Italia dei provvedimenti di risoluzione della Cassa di risparmio di Ferrara Spa, della Banca delle Marche S.p.A., della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa e della Cassa di risparmio della Provincia di Chieti S.p.A., straordinaria, dalla cui analisi è opportuno partire.

## **2.- La risoluzione delle “quattro banche”: Banca Marche, BPEL, Cariferrara e Carichieti.**

Le origini della crisi delle ben note “quattro banche” del centro Italia è coeva (anche se non direttamente conseguente) alla crisi globale sviluppatasi negli USA a partire dal 2007 e successivamente riverberatasi

anche in Italia<sup>254</sup>. Ed infatti, come è dato leggere negli atti di una apposita inchiesta parlamentare<sup>255</sup>, «si tratta di banche di piccole e minori dimensioni, per le quali le manifestazioni della crisi sono per lo più riconducibili alle “classiche” crisi bancarie e hanno meno a vedere con le cause prime della crisi finanziaria internazionale»; sicché, la predetta crisi «si sviluppa all’interno dell’area crediti ed è determinata da *governance* inadeguata, politiche di erogazione del credito scadenti, imprudenti e pertanto eccessivamente rischiose e da ultimo, ma non meno importante, da comportamenti irregolari da parte dei vertici aziendali non solo nell’area crediti» e, in «conseguenza del fatto che le perdite su crediti comportano la necessità di effettuare aumenti di capitale, emergono anche problematiche collegate alla vendita di obbligazioni subordinate alla clientela *retail* nonché di azioni sottoscritte da altre banche delle quali, a

---

<sup>254</sup> Su cui ci si è soffermati ampiamente nel capitolo 1 del presente lavoro. Con espresso riguardo alla situazione partenopea, la dottrina ha precisato che nel «periodo dal 2007 al 2014 la crisi ha determinato una caduta del prodotto interno lordo nazionale del 9,1% e il crollo degli investimenti del 30% con effetti pesanti in termini di riduzione del tenore della vita per ampie fasce della popolazione e di accrescimento del divario tra classi sociali» e, «a distanza di un decennio l’Italia, quasi unico tra i paesi europei, non ha ancora recuperato i punti di prodotto interno lordo perduti», dato che la «ripresa economica in atto in Europa è comparativamente più lenta nel nostro paese e con divari rilevanti tra aree economicamente più sviluppate del centro-nord e aree più arretrate del centro-sud». Ciò, a dispetto del fatto che nei «primissimi anni della crisi finanziaria il sistema bancario italiano» sembrasse «più solido di quello di altri paesi europei nei quali, al fine di evitare crisi sistemiche, vennero approvate misure di sostegno straordinario sotto forma di ricapitalizzazioni degli istituti in crisi con danaro pubblico, prestiti e garanzie statali, ecc.», dal momento che «le banche italiane non detenevano nei propri bilanci attività finanziarie molto rischiose (cosiddetti titoli tossici) ed erano meno esposte ai rischi sistemici di quanto non fossero le banche di altri paesi europei, più direttamente coinvolte nello sviluppo della finanza a livello globale» (M. CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all’Unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, 2019, I, 32 ss.; cfr., inoltre, Cfr. A. MACCHIATI, *Perché l’Italia cresce poco*, Bologna, Il Mulino, 2016, 15).

<sup>255</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA sul sistema bancario e finanziario, istituita con Legge n. 107 del 12 luglio 2017.

loro volta, le singole banche avevano sottoscritto gli aumenti di capitale da esse effettuati (cosiddetti “acquisti incrociati”)<sup>256</sup>.

Per l'effetto, a seguito delle molteplici ispezioni condotte dalla Banca d'Italia<sup>257</sup>, gli istituti di credito sono tutti sottoposti ad amministrazione straordinaria tra il 2013 ed il 2015<sup>258</sup>.

Successivamente, il repentino aggravarsi della situazione economico-finanziaria e delle dotazioni di liquidità delle predette quattro banche, ha reso improcrastinabile l'intervento da parte del legislatore, che (prorogando appositamente di un anno l'entrata in vigore, in Italia, della

---

<sup>256</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA, *Relazione conclusiva approvata dalla commissione nella seduta del 30 gennaio 2018* (Relatore: sen. Marino), 18 s., nella quale si precisa, inoltre, che l'«area crediti è il fulcro di queste crisi», sicché le «cause sono da ricercare i) in una eccessiva crescita dei prestiti negli anni precedenti lo scoppio della crisi finanziaria internazionale spesso in aree al di fuori della propria area di tradizionale insediamento, senza svolgere istruttorie di fido approfondite; ii) eccessiva concentrazione dei rischi in alcuni settori, in primis l'immobiliare e nei confronti di alcuni grandi prenditori; iii) debordi dai limiti regolamentari interni e profili di anomalia nei confronti di alcuni prenditori, anche nel caso di erogazioni nei confronti di amministratori; iv) scarsa attenzione alle garanzie, mancato aggiornamento delle perizie sugli immobili. Tali politiche del credito “facili” vengono realizzate in alcuni casi anche da altre banche o intermediari finanziari del gruppo (Flashbank nel caso del gruppo Carichieti, la società di Leasing Commercio e Finanza nel caso di Cariferrara, Medioleasing nel caso di Banca Marche)».

<sup>257</sup> Ben «18 ispezioni, equamente distribuite tra le quattro banche» come è dato leggere nella già citata inchiesta parlamentare, ove si aggiunge che, per quanto concerne la Consob, «essa ha esercitato la vigilanza sulle operazioni di offerta al pubblico in occasione dell'approvazione dei prospetti informativi relativi all'emissione di azioni ed obbligazioni (fatta eccezione che per Carichieti, sulla quale non disponeva di poteri di intervento in quanto non emittente titoli quotati o diffusi)»

<sup>258</sup> «Carife viene commissariata nel maggio 2013, Banca Marche viene sottoposta dapprima a gestione provvisoria nell'agosto 2013 e ad amministrazione straordinaria nell'ottobre 2013; Carichieti è sottoposta ad amministrazione straordinaria nel settembre 2014 e da ultimo BPEL nel febbraio 2015» (Commissione Parlamentare Di Inchiesta, *Relazione conclusiva approvata dalla commissione nella seduta del 30 gennaio 2018*, 20).

direttiva 2014/59/UE<sup>259</sup>) ne ha disposto la risoluzione con d.l. 22 novembre 2015, n. 183<sup>260</sup>.

Sebbene il predetto decreto legge sia decaduto a seguito della mancata conversione, i suoi effetti sono stati fatti salvi dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), in cui il dettato normativo del provvedimento d'urgenza è confluito<sup>261</sup>.

In tal modo, ognuna delle quattro banche già citate è stata scissa in altrettante banche ponte (*good bank*) ed in una *bad bank* (denominata REV).

Più nel dettaglio, l'art. 842 della legge di stabilità del 2016 dispone la costituzione «con effetto dalle ore 00:00 del 23 novembre 2015» di «quattro società per azioni» rispettivamente denominate: (i) Nuova Cassa di risparmio di Ferrara S.p.a.; (ii) Nuova Banca delle Marche S.p.a.; (iii) Nuova Banca dell'Etruria e del Lazio S.p.a., Nuova Cassa di risparmio di Chieti S.p.a., «tutte con sede in Roma» ed «aventi per oggetto lo svolgimento dell'attività di ente-ponte ai sensi dell'articolo 42 del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180».

Ciò, all'espreso fine (i) di «mantenere la continuità delle funzioni essenziali precedentemente svolte dalle» già citate quattro banche; (ii) e allorquando le condizioni di mercato sarebbero state adeguate «cedere a terzi le partecipazioni al capitale o i diritti, le attività o le passività

---

<sup>259</sup> Al riguardo, si è già accennato, infatti, alla circostanza che la direttiva 2014/59/UE, prevedeva come termine di recepimento il 31 dicembre 2014. Per l'effetto, gli Stati membri erano tenuti ad emanare le norme di attuazione a decorrere dal 1° gennaio 2015, ad eccezione delle disposizioni relative ad alcune procedure (ed in particolare, al c.d. *bail-in*) per la cui adozione il termine è stato fissato al 1° gennaio 2016.

<sup>260</sup> Pubblicato in G.U. n. 273 del 23 novembre 2015 e recante «*Disposizioni urgenti per il settore creditizio*».

<sup>261</sup> Cfr. l'art. 1, commi 842-854 della legge n. 208 del 2015.

acquistate», in conformità con le disposizioni dello stesso d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180.

Il comma successivo della medesima legge di stabilità 2016 si premura, inoltre, di precisare che alle neo costituite *good banks* possono «essere trasferiti azioni, partecipazioni, diritti, nonché attività e passività delle» originarie banche sottoposte a risoluzione, in base a quanto espressamente previsto dall'art. 43 del d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180<sup>262</sup>.

La predetta legge di stabilità determina anche il capitale sociale degli enti ponte, determinandolo: (i) in euro 191.000.000 per la Nuova Cassa di risparmio di Ferrara; (ii) in euro 1.041.000.000 per la Nuova Banca delle Marche S.p.a.; (iii) in euro 442.000.000 per la Nuova Banca dell'Etruria e del Lazio S.p.a. (iv) ed infine, in euro 141.000.000 per la Nuova Cassa di risparmio di Chieti S.p.a.

In tutti i casi, il capitale sociale è ripartito in dieci milioni di azioni le quali sono interamente sottoscritte dal Fondo di risoluzione nazionale<sup>263</sup>.

---

<sup>262</sup> Ed infatti, secondo quanto già rilevato nel capitolo 3 che precede, l'art. 43 del d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180 prevede: (i) che la cessione, in una o più soluzioni ha ad oggetto tutte le azioni o le altre partecipazioni emesse da uno o più enti sottoposti a risoluzione, o parte di esse; tutti i diritti, le attività o le passività, anche individuabili in blocco, di uno o più enti sottoposti a risoluzione, o parte di essi; (ii) che il valore complessivo delle passività cedute all'ente-ponte non può superare il valore totale dei diritti e delle attività ceduti o provenienti da altre fonti; (iii) che la Banca d'Italia, su istanza dell'ente-ponte, può disporre la cessione a un terzo delle azioni o delle altre partecipazioni o dei diritti, delle attività o delle passività da esso acquisiti, secondo una procedura aperta, trasparente, non discriminatoria nei confronti dei potenziali acquirenti, assicurando che la cessione avvenga a condizioni di mercato; (iv) che l'ente-ponte subentra all'ente sottoposto a risoluzione nei diritti, nelle attività o nelle passività cedute, salvo che la Banca d'Italia disponga diversamente ove necessario per conseguire gli obiettivi della risoluzione

<sup>263</sup> Su cui v. subito oltre.

Nel contesto di tali previsioni, la Banca d'Italia, dal proprio canto, nella sua qualità di Autorità competente ai sensi della disciplina (europea e nazionale), ha sollecitamente adottato i provvedimenti di risoluzione nei confronti delle quattro banche e, in base all'art. 1, comma 845 della legge di stabilità del 2016, ha, con proprio provvedimento: (i) adottato lo statuto dei nuovi enti ponte; (ii) provveduto alla nomina dei primi componenti degli organi di amministrazione e controllo degli stessi, determinandone i compensi.

A seguito, per quanto detto, della scissione delle quattro *good banks* dalla REV quale (unica) *bad bank*, alle prime sono stati assegnati «i prestiti diversi dalle sofferenze e i debiti verso i depositanti e gli obbligazionisti ordinari», mentre alla seconda sono state attribuite unicamente le sofferenze, la valutazione del prezzo delle quali è invero risultata un «aspetto critico».

Dette sofferenze, infatti, sono state valutate «inizialmente al 17,6 per cento del loro valore nominale» e, successivamente, «a seguito di valutazioni di esperti indipendenti, il prezzo finale» è stato del «22,5 per cento».

Per l'effetto, e per quel che più rileva, le relative perdite sono state imposte ai titolari delle azioni e delle obbligazioni subordinate emesse dalle predette quattro banche, i quali hanno subito i danni conseguenti al totale azzeramento del valore di investimento di tali strumenti finanziari, essendosi rilevato, al riguardo, che «per la prima volta da molti decenni le

perdite sono state assorbite non soltanto dagli azionisti, ma anche ai risparmiatori titolari di obbligazioni subordinate»<sup>264</sup>.

Per altro verso, le «perdite residue sono state addossate al Fondo di risoluzione, che si è anche fatto carico di ricapitalizzare le banche ponte e la bad bank per 1,8 miliardi, con un contributo complessivo iniziale di 3,6 miliardi<sup>265</sup>.

Altro aspetto problematico è risultato essere «la ricerca di un acquirente per le quattro banche ponte», nonostante le stesse fossero «apparentemente sane». Ciononostante, come rilevato dalla già citata inchiesta parlamentare, nel «maggio 2017 è stata perfezionata la vendita di Nuova Banca Etruria, Nuova Banca Marche e Nuova Cari-Chieti a UBI, al prezzo simbolico di un euro e ciò ha comportato ulteriori oneri tra cui una ulteriore ricapitalizzazione a carico del Fondo di Risoluzione nazionale per 713 milioni e una cessione di ulteriori sofferenze per 2,2 miliardi a REV oltre a garanzie per rischi legali e fiscali»; inoltre, il medesimo «schema è stato seguito per la contemporanea cessione di Nuova CariFerrara a Banca Popolare dell'Emilia Romagna (BPER)» laddove «il contributo patrimoniale a carico del Fondo di Risoluzione nazionale è stato di 340

---

<sup>264</sup> M. CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'Unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, 2019, I, 32 ss.

<sup>265</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA, *Relazione conclusiva approvata dalla commissione nella seduta del 30 gennaio 2018* (Relatore: sen. Marino), 31, la quale aggiunge che «Complessivamente, lo ricordano gli organi delle procedure di risoluzione in sede di audizione, vennero trasferiti crediti in sofferenza per 9,4 miliardi mentre rimasero in capo alle good banks crediti problematici (incagli e past due) per complessivi 4,5 miliardi»

milioni, la cessione di nuove sofferenze di 290 milioni a REV e, solo in questo caso, prima della cessione sono stati definiti 340 esuberi»<sup>266</sup>.

### **3. - Le tutele predisposte a favore dei (piccoli) investitori.**

Nell'ambito della complessiva operazione di risoluzione delle predette banche, sono state previste anche apposite forme di tutela per gli investitori *retail* delle stesse.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 855 della già citata Legge di stabilità del 2016, è stato istituito un apposito «Fondo di solidarietà per l'erogazione di prestazioni in favore degli investitori» che detenessero<sup>267</sup> «strumenti finanziari subordinati emessi dalla Banca delle Marche S.p.a., dalla Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa, dalla Cassa di risparmio di Ferrara S.p.a. e dalla Cassa di risparmio della provincia di Chieti S.p.a.».

La medesima disposizione ha espressamente riservato l'accesso a siffatte prestazioni «agli investitori che siano persone fisiche, imprenditori individuali, nonché imprenditori agricoli o coltivatori diretti».

Il comma successivo dello stesso provvedimento ha invece disposto che il predetto Fondo di solidarietà sia finanziariamente alimentato dal Fondo interbancario di tutela dei depositi<sup>268</sup>, al quale è anche affidata la

---

<sup>266</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA, *Relazione conclusiva approvata dalla commissione nella seduta del 30 gennaio 2018* (Relatore: sen. Marino), 31 s.

<sup>267</sup> Alla data, come precisa il provvedimento in discorso, di entrata in vigore del d.l. 22 novembre 2015, n. 183, ossia al 23 novembre 2015.

<sup>268</sup> Istituito ai sensi dell'art. 96 t.u.b., il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) è stato creato nel 1987 su sollecitazione dell'associazione Bancaria Italiana (ABI), nella forma di consorzio volontario tra istituti di credito, operante per conto e



gestione dello stesso, con l'ulteriore precisazione che ai « relativi oneri e spese di gestione si provvede esclusivamente con le risorse finanziarie del Fondo di solidarietà»<sup>269</sup>.

La disciplina di dettaglio del Fondo di solidarietà è rimessa, dall'art. 1, comma 857 della Legge di stabilità 2016 ad «uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia», con cui definire: (i) le modalità di gestione del Fondo di solidarietà; (ii) le modalità e le condizioni di accesso allo stesso, ivi inclusi le modalità e i termini per la presentazione delle istanze di erogazione delle prestazioni; (iii) i criteri di quantificazione delle prestazioni, determinate in importi corrispondenti alla perdita subita, fino a un ammontare massimo; (iv) le procedure da esperire, che possono essere in tutto o in parte anche di natura arbitrale<sup>270</sup>.

---

nell'interesse delle banche aderenti, al fine di assicurare una tutela dei depositi della clientela. L'entrata in vigore del Testo Unico Bancario e il recepimento della direttiva 94/19/CE (con d.lgs. n. 4 dicembre 1996, n. 659), hanno reso obbligatorio per tutte le banche l'adesione a un sistema di garanzia dei depositi. Attualmente, dunque, aderiscono al Fondo le banche italiane e le succursali di banche extracomunitarie autorizzate in Italia, salvo che partecipino a un sistema di garanzia estero equivalente almeno con riferimento al livello e all'ambito della copertura. Possono inoltre aderire al Fondo le succursali di banche comunitarie operanti in Italia, al fine di integrare la tutela offerta dal sistema di garanzia del Paese di appartenenza. Attualmente, detto fondo è un consorzio obbligatorio di diritto privato tra banche, con esclusione delle banche di Credito Cooperativo, riconosciuto dalla Banca d'Italia. In base a quanto previsto dall'art. 1 dello Statuto, lo scopo del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi è quello di garantire i depositanti delle banche aderenti. Tale tutela si estende: ai depositi in conto corrente, depositi vincolanti (conti di deposito), certificati di deposito, libretti di risparmio e assegni circolari. L'ammontare massimo rimborsabile da parte del FITD è pari a 100.000 euro per ciascun depositante e si applica al cumulo dei depositi ammissibili del medesimo depositante presso la banca, qualunque sia il numero dei depositi e la valuta.

<sup>269</sup> Cfr. l'art. 1, comma 861 della Legge di stabilità 2016.

<sup>270</sup> Al riguardo, il successivo art. 1, commi 858 ed 859 della legge di stabilità precisano, inoltre, che «In caso di ricorso a procedura arbitrale, la corresponsione delle prestazioni è subordinata all'accertamento della responsabilità per violazione degli obblighi di

Si prevede, infine, che, restando «salvo il diritto al risarcimento del danno», il Fondo di solidarietà è «surrogato nel diritto dell'investitore al risarcimento del danno, nel limite dell'ammontare della prestazione corrisposta»<sup>271</sup>.

Per completezza, è opportuno aggiungere che, in attuazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 859 della legge di stabilità del 2016, il D.P.C.M. 28 aprile 2017, n. 82<sup>272</sup> ha disciplinato i criteri e le modalità di nomina degli arbitri, il supporto organizzativo alle procedure arbitrali e le modalità di funzionamento del collegio arbitrale per l'erogazione da parte del Fondo di solidarietà di prestazioni in favore di ciascun «investitore», definito, ai sensi dell'art. 2<sup>273</sup> del medesimo decreto, come «la persona

---

informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione o al collocamento degli strumenti finanziari subordinati di cui al comma 855» e che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentite le competenti Commissioni parlamentari, sono nominati gli arbitri, scelti tra persone di comprovata imparzialità, indipendenza, professionalità e onorabilità, ovvero possono essere disciplinati i criteri e le modalità di nomina dei medesimi e sono disciplinate le modalità di funzionamento del collegio arbitrale, nonché quelle per il supporto organizzativo alle procedure arbitrali, che può essere prestato anche avvalendosi di organismi o camere arbitrali già esistenti, e per la copertura dei costi delle medesime procedure a carico del Fondo di solidarietà».

<sup>271</sup> Cfr. l'art. 1, comma 860 della Legge di stabilità del 2016.

<sup>272</sup> Regolamento recante criteri e modalità di nomina degli arbitri, supporto organizzativo alle procedure arbitrali e modalità di funzionamento del collegio arbitrale per l'erogazione, da parte del Fondo di solidarietà, di prestazioni in favore degli investitori, a norma dell'articolo 1, comma 859, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. (GU n. 135 del 13-6-2017).

<sup>273</sup> A seguito del d.l. 23 dicembre 2016, n. 237, recante «Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio», (in GU n.299 del 23-12-2016 ), convertito con modificazioni dalla l. 17 febbraio 2017, n. 15 (in G.U. 21/02/2017, n. 43) si è ampliata la nozione di "investitore" rilevante per l'accesso alle prestazioni del Fondo di solidarietà, comprendendovi anche il coniuge, il convivente *more uxorio*, i parenti entro il secondo grado in possesso degli strumenti finanziari a seguito di trasferimento con atto tra vivi; e si è disposta la proroga al 31 maggio 2017 del termine per la presentazione

fisica, l'imprenditore individuale, anche agricolo, e il coltivatore diretto, o il suo successore *mortis causa*, che ha acquistato gli strumenti finanziari subordinati indicati nell'articolo 1, comma 855, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nell'ambito di un rapporto negoziale diretto con la Banca in liquidazione che li ha emessi; il coniuge, il convivente *more uxorio*, i parenti entro il secondo grado in possesso dei predetti strumenti finanziari, a seguito di trasferimento con atto tra vivi»<sup>274</sup>.

Inoltre, il legislatore, ad ulteriore tutela degli investitori in discorso, ha previsto una seconda (ed alternativa) procedura di rimborso, che può dirsi “semplificata”, ai sensi degli artt. 8 e 9 del d.l. 3 maggio 2016 n. 59, convertito, con modificazioni dalla legge 30 giugno 2016 n. 119<sup>275</sup>.

---

dell'istanza di erogazione dell'indennizzo forfetario; si è, infine, stabilita la gratuità del servizio di assistenza agli investitori per la compilazione e la presentazione delle istanze.

<sup>274</sup> Viceversa, la medesima disposizione regolamentare definisce come «Banca in liquidazione o Banca: la Cassa di risparmio di Ferrara S.p.a. in liquidazione coatta amministrativa, la Banca delle Marche S.p.a. in liquidazione coatta amministrativa, la Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa in liquidazione coatta amministrativa, la Cassa di risparmio di Chieti S.p.a. in liquidazione coatta amministrativa». Per quanto attiene, invece, a «Criteri e modalità di nomina degli arbitri», il successivo art. 3 dispone che il «Collegio arbitrale è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ed è formato da un presidente, nella persona del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione o di un suo delegato, e da due componenti scelti, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro dell'economia e delle finanze tra persone di comprovata imparzialità, indipendenza, professionalità e onorabilità, nonchè tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili, avvocati dello Stato, collocati in quiescenza non anteriormente al 31 dicembre 2013. Per ogni componente è nominato un membro supplente, scelto con le medesime modalità. Il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione designa a sua volta un supplente. I membri supplenti possono costituire collegio autonomo, ove il Presidente dell'Autorità ne ravvisi la necessità. A ogni collegio è assegnato un segretario. I collegi arbitrali possono avvalersi della cooperazione di organismi pubblici nazionali, qualificati da specifica competenza, che assicurano la propria collaborazione a titolo istituzionale senza oneri aggiuntivi».

<sup>275</sup> Il decreto è pubblicato in Gazz. Uff., 3 maggio 2016, n. 102 e reca «Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonchè a favore degli investitori in banche in liquidazione»

Sulla base della medesima definizione di «investitore» di cui si è appena detto, il provvedimento disciplina, all'art. 9, l'accesso di ciascuno di essi al «Fondo di solidarietà con erogazione diretta». In particolare, la disposizione prevede che gli investitori che hanno acquistato gli strumenti finanziari subordinati indicati nell'articolo 1, comma 855, della Legge di stabilità per il 2016 entro la data del 12 giugno 2014 e che li detenevano alla data della risoluzione delle già cennate quattro Banche in liquidazione possono richiedere al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi quale gestore del Fondo di solidarietà l'erogazione di un indennizzo forfettario, al ricorrere di una delle seguenti condizioni: (i) che il patrimonio mobiliare di proprietà dell'investitore sia di valore inferiore a 100.000 euro<sup>276</sup>; (ii) che l'ammontare del reddito complessivo dell'investitore ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nell'anno 2014 inferiore a 35.000 euro.

Si prevede, inoltre, che l'importo dell'indennizzo forfettario è pari al 95 per cento del corrispettivo pagato per l'acquisto dei medesimi strumenti finanziari, acquistati entro il 12 giugno 2014 e detenuti alla data della risoluzione delle Banche in liquidazione, al netto di: (i) oneri e spese direttamente connessi all'operazione di acquisto; (ii) la differenza, se positiva, tra il rendimento degli strumenti finanziari subordinati e il

---

<sup>276</sup> Il valore di tale patrimonio mobiliare risulta dalla somma del patrimonio mobiliare posseduto al 31 dicembre 2015, esclusi gli strumenti finanziari di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), calcolato secondo i criteri e le istruzioni approvati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze 29 dicembre 2015, n. 363, recante approvazione del modello tipo di dichiarazione sostitutiva unica (DSU), nonché delle relative istruzioni per la compilazione, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159.

rendimento di mercato di un Buono del Tesoro poliennale in corso di emissione di durata finanziaria equivalente oppure il rendimento ricavato tramite interpolazione lineare di Buoni del Tesoro Poliennali in corso di emissione aventi durata finanziaria più vicina<sup>277</sup>.

Ai sensi del comma 6 dell'art. 9 del decreto in esame, l'istanza di erogazione dell'indennizzo forfetario avrebbe dovuto essere presentata, a pena di decadenza, entro il 31 maggio 2017.

Inoltre, la presentazione di tale istanza non consente il ricorso alla già citata procedura arbitrale di cui all'art. 1, commi da 857 a 860 della Legge di stabilità per il 2016.

È anche stabilita la gratuità del servizio di assistenza agli investitori nella compilazione e nella presentazione dell'istanza di erogazione dell'indennizzo forfetario, stabilendosi, conseguentemente che le banche non possano richiedere, all'investitore che faccia domanda di presentazione dell'istanza, il pagamento o l'addebito di oneri o commissioni, sotto qualsiasi forma.

---

<sup>277</sup> Ai fini del calcolo di tale «differenza», il rendimento degli strumenti finanziari subordinati è rilevato alla data di acquisto o di sottoscrizione, mentre il rendimento del Buono del Tesoro Poliennale di durata finanziaria equivalente o dei BTP usati per l'interpolazione è determinato sulla base della loro quotazione di chiusura, alla medesima data, nel mercato regolamentato dei titoli di Stato MTS. Si prevede, inoltre, che l'importo dell'indennizzo forfetario è calcolato moltiplicando tra loro: a) la differenza tra i predetti rendimenti; b) gli anni e la frazione d'anno trascorsi dalla data di acquisto o di sottoscrizione degli strumenti finanziari subordinati e la data del provvedimento di risoluzione delle Banche in liquidazione; c) il corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari subordinati al netto di oneri e spese direttamente connessi all'operazione di acquisto.

In particolare, la predetta istanza è indirizzata al Fondo e deve essere corredata da una documentazione analiticamente disciplinata<sup>278</sup>.

Dal proprio canto, il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi quale gestore del Fondo di solidarietà verifica la completezza della documentazione e, sulla base di questa, calcola l'importo dell'indennizzo dovuto e procede alla liquidazione entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta.

Si chiarisce, infine, che gli investitori che intendono accedere alle risorse del Fondo di solidarietà e che non abbiano, tuttavia presentato l'istanza di erogazione dell'indennizzo forfetario appena cennata, possono esperire, in via alternativa a tale istanza, la già esaminata procedura arbitrale di cui all'art. 1, commi da 857 a 860 della Legge di stabilità per il 2016, con l'ulteriore precisazione che l'attivazione della procedura arbitrale preclude la possibilità di esperire la procedura relativa all'indennizzo forfetario, la quale, a propria volta, laddove attivata, è improcedibile. Tuttavia, la medesima istanza di erogazione dell'indennizzo forfetario in relazione a strumenti finanziari acquistati entro la data del 12 giugno 2014

---

<sup>278</sup> In particolare, la predetta istanza deve indicare: a) il nome, l'indirizzo e l'elezione di un domicilio, anche digitale; b) la Banca in liquidazione presso la quale l'investitore ha acquistato gli strumenti finanziari subordinati; c) gli strumenti finanziari subordinati acquistati, con indicazione della quantità, del controvalore, della data di acquisto, del corrispettivo pagato, degli oneri e spese direttamente connessi all'operazione di acquisto e, ove disponibile, del codice ISIN. Inoltre, l'investitore deve allegare all'istanza i seguenti documenti: a) il contratto di acquisto degli strumenti finanziari subordinati; b) i moduli di sottoscrizione o d'ordine di acquisto; c) attestazione degli ordini eseguiti; e) una dichiarazione sulla consistenza del patrimonio mobiliare previsto, ovvero sull'ammontare del reddito massimo indicato, resa ai sensi degli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

non preclude l'accesso, da parte dei medesimi investitori, alla procedura arbitrale in relazione a strumenti finanziari acquistati oltre la suddetta data.

Ulteriori misure a sostegno degli investitori *retail* sono poi previste dalla Legge di stabilità per il 2018, il cui art. 1, comma 1106 istituisce, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un «Fondo di ristoro finanziario» con una dotazione patrimoniale di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019, 2020 e 2021. Ciò, al fine di «erogazione di misure di ristoro in favore di risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto, riconosciuto con sentenza del giudice, con pronuncia dell'Arbitro per le controversie finanziarie (ACF) o con pronuncia degli arbitri presso la camera arbitrale per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»<sup>279</sup>, in «ragione della violazione degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione e al collocamento di strumenti finanziari emessi da banche aventi sede legale in Italia sottoposte ad azione di risoluzione ai sensi del d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180, o comunque poste in liquidazione coatta amministrativa, dopo il 16 novembre 2015.

---

<sup>279</sup> Di cui all'art. 210 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

Detto Fondo era destinato ad operare entro i limiti della dotazione finanziaria e fino al suo esaurimento secondo il criterio cronologico della presentazione dell'istanza corredata di idonea documentazione<sup>280</sup>.

### **3.1. - In particolare, la disciplina del recente Fondo indennizzo risparmiatori (FIR).**

Tale Fondo è stato, tuttavia, sostituito da un nuovo «Fondo indennizzo risparmiatori (FIR)» istituito dalla Legge di stabilità per il 2019. all'espreso fine di perseguire «la tutela del risparmio e per il rispetto del dovere di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito»<sup>281</sup>. Tale Fondo è inserito «nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze», con «una dotazione iniziale di 525 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021». In tal modo, il FIR è

---

<sup>280</sup> Ed infatti, l'art. 1, comma 1107 della Legge di stabilità per il 2016, prevedeva che «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 gennaio 2019, sono stabiliti requisiti, modalità e condizioni necessarie all'attuazione di quanto disposto dai commi da 1106 a 1109. Dall'ammontare della misura di ristoro sono in ogni caso dedotte le eventuali diverse forme di risarcimento, indennizzo o ristoro di cui i risparmiatori abbiano già beneficiato.] Nelle more dell'adozione del decreto di cui al presente comma, i risparmiatori di cui al comma 1106 già destinatari di pronuncia favorevole adottata dall'ACF nonché i risparmiatori di cui al medesimo comma 1106, i cui ricorsi, già presentati, saranno decisi con pronuncia favorevole entro il 30 novembre 2018 dall'ACF, possono avanzare istanza alla CONSOB, secondo modalità dalla stessa stabilite entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e pubblicate nel sito internet istituzionale della medesima Autorità, al fine di ottenere tempestivamente l'erogazione, nella misura del 30 per cento e con il limite massimo di 100.000 euro, dell'importo liquidato. A tale fine il fondo di cui all'articolo 32 - ter .1 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, la cui finalità, nel limite di 25 milioni di euro, è estesa anche alle esigenze di cui al presente comma, è integrato dell'importo di 25 milioni di euro per l'anno 2018. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 1106 del presente articolo».

<sup>281</sup> Cfr. l'art. 1, comma 493 della Legge di stabilità per il 2019.



destinato ad «erogare indennizzi a favore dei risparmiatori» i quali «hanno subito un pregiudizio ingiusto da parte di banche e loro controllate aventi sede legale in Italia, poste in liquidazione coatta amministrativa dopo il 16 novembre 2015 e prima del 1° gennaio 2018, in ragione delle violazioni massive degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza, buona fede oggettiva e trasparenza, ai sensi del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58».

La Legge di stabilità per il 2019 detta, poi, una analitica disciplina del FIR; essa, infatti: (i) stabilisce che allo stesso abbiano accesso «i risparmiatori, persone fisiche, imprenditori individuali, anche agricoli o coltivatori diretti, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale di cui, rispettivamente, agli articoli 32 e 35 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, nonché le microimprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, che occupano meno di dieci persone e realizzano un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro, in possesso delle azioni e delle obbligazioni subordinate delle banche» italiane poste in liquidazione coatta amministrativa dopo il 16 novembre 2015 e prima del 1° gennaio 2018, «ovvero i loro successori *mortis causa*, o il coniuge, il soggetto legato da unione civile, il convivente *more uxorio* o di fatto di cui alla legge 20 maggio 2016, n. 76, i parenti entro il secondo grado, ove siano succeduti nel possesso dei predetti strumenti

finanziari in forza di trasferimento a titolo particolare per atto tra vivi»<sup>282</sup>;

(ii) fissa la misura dell'indennizzo per gli azionisti, commisurandola «al 30 per cento del costo di acquisto, inclusi gli oneri fiscali, entro il limite massimo complessivo di 100.000 euro per ciascun risparmiatore», precisando, inoltre, che la «percentuale del 30 per cento, entro tale limite, può essere incrementata qualora in ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 le somme complessivamente erogate per l'indennizzo secondo il piano di riparto siano inferiori alla previsione di spesa dell'esercizio finanziario, nel pieno rispetto dei limiti di spesa, della dotazione finanziaria del FIR e fino al suo esaurimento»<sup>283</sup>, fermo, in ogni caso, che tale indennizzo è corrisposto «al netto di eventuali rimborsi ricevuti a titolo di transazione con le banche» nonché di ogni altra forma di ristoro, rimborso o risarcimento»<sup>284</sup>; (iii) prevede, viceversa, a favore degli obbligazionisti subordinati un ristoro pari «al 95 per cento del costo di acquisto, inclusi gli oneri fiscali, entro il limite massimo complessivo di 100.000 euro per

---

<sup>282</sup> Il successivo comma 495 dell'art. 1 della Legge di stabilità per il 2019, esclude, invece, dall'accesso alle prestazioni del FIR le controparti qualificate di cui all'articolo 6, comma 2-quater, lettera d), del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e i clienti professionali, di cui ai commi 2-quinquies e 2-sexies del medesimo articolo 6». Sono, altresì, esclusi «i soggetti che abbiano avuto, nelle banche di cui al comma 493 o loro controllate, dal 1° gennaio 2007, gli incarichi di: componente del consiglio di amministrazione e degli organi di controllo e di vigilanza, inclusi gli organi che svolgono funzioni di gestione del rischio e revisione interna; membro del collegio sindacale; consigliere delegato; direttore generale e vice direttore generale, nonché i loro parenti ed affini di primo e di secondo grado», secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 505 della Legge di stabilità per il 2019.

<sup>283</sup> Cfr. l'art. 1, comma 496 della Legge di stabilità per il 2019.

<sup>284</sup> Secondo quanto precisato dall'art. 1, comma 499 della Legge di stabilità per il 2019, il quale aggiunge che, al medesimo fine, il «Fondo interbancario di tutela del deposito (FITD), attraverso la collaborazione del sistema bancario e delle banche in liquidazione, documenta il costo di acquisto e l'incasso di somme derivanti da altre forme di indennizzo, ristoro, rimborso o risarcimento».

ciascun risparmiatore»; anche in tal caso, detta percentuale del 95 per cento, «entro tale limite, può essere incrementata qualora in ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 le somme complessivamente erogate per l'indennizzo secondo il piano di riparto siano inferiori alla previsione di spesa dell'esercizio finanziario, nel pieno rispetto dei limiti di spesa, della dotazione finanziaria del FIR e fino al suo esaurimento»<sup>285</sup>; è, inoltre previsto che tale indennizzo «è corrisposto al netto di eventuali rimborsi ricevuti a titolo di transazione con le banche», e «di ogni altra forma di ristoro, rimborso o risarcimento, nonché del differenziale cedole percepite rispetto a titoli di Stato di durata equivalente», al riguardo, spetta al Fondo interbancario di tutela del deposito (FITD), attraverso la collaborazione del sistema bancario e delle banche in liquidazione, documentare «il costo di acquisto e l'incasso di somme derivanti da altre forme di indennizzo, ristoro, rimborso o risarcimento, nonché del differenziale tasso di rendimento delle cedole percepite rispetto a titoli di Stato con scadenza equivalente determinato ai sensi dei commi 3, 4 e 5 dell'articolo 9 del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119»; (v) dispone che Il FIR opera entro i limiti della dotazione finanziaria e fino a concorrenza delle risorse», demandando alla emanazione di appositi decreti da parte del Ministro dell'economia e delle finanze la determinazione delle «modalità di presentazione della domanda di indennizzo nonché i piani di riparto delle

---

<sup>285</sup> Anche in questo caso, tale indennizzo è corrisposto «al netto di eventuali rimborsi ricevuti a titolo di transazione con le banche» nonché di ogni altra forma di ristoro, rimborso o risarcimento», secondo quanto precisato dall'art. 1, comma 499 della Legge di stabilità per il 2019.

risorse disponibili» e l'istituzione e la regolamentazione di una «Commissione tecnica» (composta da nove membri in possesso di idonei requisiti di competenza, indipendenza, onorabilità e probità) per: l'esame delle domande e l'ammissione all'indennizzo del FIR; la verifica delle violazioni massive, nonché della sussistenza del nesso di causalità tra le medesime e il danno subito dai risparmiatori; l'erogazione dell'indennizzo da parte del FIR<sup>286</sup>; (vi) stabilisce che la domanda di indennizzo, corredata di idonea documentazione, «è inviata entro il termine di centottanta giorni decorrenti dalla data individuata con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze» e che la prestazione di collaborazione nella presentazione della domanda e le attività conseguenti non rientrano nell'ambito delle prestazioni forensi e non danno luogo a compenso».

---

<sup>286</sup> La norma aggiunge che le «suddette verifiche possono avvenire anche attraverso la preventiva tipizzazione delle violazioni massive e la corrispondente identificazione degli elementi oggettivi e/o soggettivi in presenza dei quali l'indennizzo può essere direttamente erogato» e che il «decreto indica i tempi delle procedure di definizione delle istanze presentate ... e, in modo non tassativo, le fattispecie di violazioni massive». Inoltre, con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze «sono nominati i componenti della Commissione tecnica e determinati gli emolumenti da attribuire ai medesimi, nel limite massimo di 1,2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021. Ai relativi oneri si provvede mediante la corrispondente riduzione della dotazione del FIR. Qualora l'importo dei compensi da attribuire ai componenti della Commissione tecnica risulti inferiore al predetto limite massimo, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, l'importo eccedente confluisce nel FIR. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio». Il successivo art. 1, comma 502-*bis* della Legge di stabilità per il 2019 dispone, altresì, che le «attività di supporto per l'espletamento delle funzioni della Commissione tecnica di cui al comma 501 sono affidate dal Ministero dell'economia e delle finanze, nel rispetto dei pertinenti principi dell'ordinamento nazionale e di quello dell'Unione europea, a società a capitale interamente pubblico, su cui l'amministrazione dello Stato esercita un controllo analogo a quello esercitato su propri servizi e che svolge la propria attività quasi esclusivamente nei confronti della predetta amministrazione. Gli oneri e le spese relative alle predette attività sono a carico delle risorse finanziarie del FIR non oltre il limite massimo complessivo di 12,5 milioni di euro».

Infine, si prevede l'erogazione di un «indennizzo forfettario» a vantaggio dei risparmiatori «persone fisiche, imprenditori individuali, anche agricoli, coltivatori diretti, in possesso delle azioni e delle obbligazioni subordinate delle» predette banche «ovvero i loro successori *mortis causa* o il coniuge, il soggetto legato da unione civile, il convivente *more uxorio* o di fatto, i parenti entro il secondo grado in possesso dei suddetti strumenti finanziari a seguito di trasferimento con atto tra vivi - che soddisfano una delle seguenti condizioni: a) patrimonio mobiliare di proprietà del risparmiatore di valore inferiore a 100.000 euro; b) ammontare del reddito complessivo del risparmiatore ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche inferiore a 35.000 euro nell'anno 2018, netto di eventuali prestazioni di previdenza complementare erogate sotto forma di rendita»<sup>287</sup>.

In tal modo, è riconosciuta una particolare categoria di investitori e (piccoli) risparmiatori che possano beneficiare del Fondo indennizzo risparmiatori, identificati sulla base della consistenza del loro patrimonio

---

<sup>287</sup> Cfr. l'art. 1, comma 502-*bis*, della Legge di stabilità per il 2019, che prevede, inoltre, che il «valore del patrimonio mobiliare di cui alla suddetta lettera a) risulta dal patrimonio mobiliare posseduto al 31 dicembre 2018, esclusi gli strumenti finanziari di cui al comma 494, nonché i contratti di assicurazione a capitalizzazione o mista sulla vita, calcolato secondo i criteri e le istruzioni approvati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze del 13 aprile 2017, n. 138, recante approvazione del modello tipo di dichiarazione sostitutiva unica (DSU), nonché delle relative istruzioni per la compilazione, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 2013, n. 159. Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dal precedente comma 501 sono stabilite le modalità di presentazione dell'istanza di erogazione del menzionato indennizzo forfettario. Nell'erogazione degli indennizzi effettuata ai sensi del presente comma è data precedenza ai pagamenti di importo non superiore a 50.000 euro».

mobiliare e del loro reddito; tale clientela retail è rimborsata dal FIR con priorità, essendo attribuita precedenza ai ristori di importo non superiore a 50.000 euro.

Con decreto del 10 maggio 2019<sup>288</sup>, il Ministero dell'economia e delle finanze ha dato attuazione alle disposizioni di legge fin qui analizzate, regolamentando le «modalità di presentazione dell'istanza di indennizzo e di accesso alle prestazioni del Fondo indennizzo risparmiatori», e stabilendo che l'attività di segreteria tecnica a supporto delle operazioni di indennizzo, e, più in generale, delle funzioni attribuite alla predetta Commissione tecnica, sia «svolta, organizzata e gestita da Consap - concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.a. - provvedendo a porre in essere tutti gli atti, i processi e le iniziative occorrenti» e ponendo i «relativi oneri» a «carico delle risorse finanziarie del» medesimo Fondo Indennizzo risparmiatori «nel limite massimo di 12,5 milioni di euro complessivi per il triennio 2019-2021».<sup>289</sup>

Con successivo decreto dell'8 agosto 2019, lo stesso Ministero dell'Economia e delle finanze ha precisato che «le domande di indennizzo, corredate di idonea documentazione, sono inviate esclusivamente in via telematica entro il termine di centottanta giorni decorrenti dal giorno successivo alla data della pubblicazione» del medesimo decreto «nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, secondo moduli informatici rinvenibili e compilabili tramite apposita piattaforma informatica

---

<sup>288</sup> Pubblicato in G.U. dell'11 giugno 2019.

<sup>289</sup> Cfr. l'art. 8, comma 5 del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 10 maggio 2019.

accessibile all'indirizzo internet <https://fondoindennizzorisparmiatori.consap.it>»,  
ugualmente gestita da Consap S.p.a.

#### **4. - La salvaguardia della stabilità patrimoniale sistemica del sistema bancario e la tutela dei (piccoli) investitori e risparmiatori.**

All'esito dell'esposizione fin qui compiuta, è possibile effettuare alcune considerazioni, rilevando quanto segue.

Per un verso, infatti, è indubbio che le varie misure di tutela previste a seguito dei vari interventi legislativi e regolamentari fin qui esaminati, sono senza dubbio da valutarsi con favore, rappresentando, in ogni caso, apprezzabili forme di ristoro patrimoniale a favore dei piccoli risparmiatori ed investitori.

Per altro verso, tuttavia, risulta altrettanto evidente che le medesime modalità di tutela del risparmio: (i) tendenzialmente, non assicurano ai clienti *retail* una reintegrazione economica equivalente alle perdite reddituali subite, tenendo conto del valore degli investimenti iniziali; (ii) e, per quel che più rileva, intervengono solo *ex post* a seguito, cioè, del perseguimento di una adeguata gestione della crisi degli istituti di credito in dissesto, conseguendone, ove possibile il salvataggio e, in ogni caso, limitando gli effetti negativi delle crisi bancarie a livello sistemico.

Ciò, d'altro canto, è una conseguenza diretta del fatto che, come ampiamente illustrato nei capitoli che precedono, la «nuova disciplina si regge sul principio secondo il quale i salvataggi bancari devono avvenire, di regola, attraverso l'impiego di risorse private, cioè a carico degli azionisti

e dei titolari di prestiti subordinati (cosiddetto *bail in*) e, anche «nei casi in cui, per prevenire crisi di tipo sistemico atte a mettere a rischio l'intero sistema finanziario nazionale, sono necessarie misure di sostegno pubblico (cosiddetto *bail out*), queste ultime devono essere ridotte al minimo azzerando il valore delle azioni e degli altri titoli detenuti da investitori privati»<sup>290</sup>.

Sicché, sembra potersi affermare che lo scopo della disciplina (europea e dunque) nazionale sulla risoluzione delle crisi degli istituti di credito sia principalmente volto ad assicurare la stabilità del sistema bancario nel suo complesso; per l'ulteriore effetto, la protezione della clientela retail sembra assumere un ruolo essenzialmente ancillare (e dunque, tendenzialmente subordinato) al perseguimento di tale primario obiettivo.

Una tale (embrionale) conclusione può essere ulteriormente verificata all'esito dell'esame delle misure di sostegno che l'ordinamento italiano (sulla scia di quello comunitario) ha complessivamente previsto a favore: (i) per un verso, della solidità del sistema creditizio nel contesto del mercato allargato europeo; (ii) e, per altro verso, a garanzia della posizione dei clienti *retail*.

---

<sup>290</sup> M. CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'Unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, 2019, I, 32 ss., il quale rileva, inoltre, come la «applicazione delle nuove regole, in particolare di quelle che prevedono il coinvolgimento dei titoli subordinati, non è stata graduata nel tempo, come pur era stato proposto, nel senso di riferirsi soltanto alle emissioni dei titoli successive all'entrata in vigore della nuova disciplina. In questo modo, in Italia come anche in altri Stati membri, ampie categorie di risparmiatori, come non era accaduto da molti decenni, hanno dovuto sopportare perdite rilevanti in conseguenza delle crisi bancarie (in particolare, nel caso della Banca Etruria)».



#### 4.1 - Le misure a sostegno della stabilità del sistema bancario.

Già alla luce della disamina fin qui compiuta, sono evidenti le numerose riforme varate a sostegno del sistema bancario nazionale nel suo complesso.

Ed infatti, il legislatore è recentemente intervenuto sul fronte di un più vasto consolidamento del settore bancario, ad esempio attraverso la riforma delle Banche popolari<sup>291</sup> e delle Banche di credito cooperativo<sup>292</sup>,

---

<sup>291</sup> Con d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 («Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti», in GU n.19 del 24-1-2015), con modificazioni dalla L. 24 marzo 2015, n. 33 (in SO n. 15, relativo alla G.U. 25/03/2015, n.70), è stata attuata la riforma delle banche popolari, delle quali, in estrema sintesi, (i) viene previsto l'obbligo di trasformazione in società per azioni in caso di superamento della soglia dimensionale massima di 8 miliardi di euro di attivo e viene limitato «il diritto di rimborso delle azioni e degli altri strumenti di capitale in caso di recesso, esclusione o morte del socio, consentendo l'emissione di strumenti finanziari ed un ricorso più esteso alle deleghe di voto in assemblea». Così, MICOSI M., *Assonime, Circolare n. 32 del 24 Novembre 2015. La riforma delle banche popolari*, in *Riv. Not.*, 2015, 1120 ss. L'Autore rileva, in particolare, come tali «innovazioni si collocano nell'ambito della nuova disciplina comunitaria in materia di regolamentazione e vigilanza bancaria. L'Unione Europea ha previsto una serie di strumenti per gestire e superare le crisi bancarie. La riforma delle banche popolari, in tale contesto, mira a realizzare una profonda razionalizzazione delle forme organizzative dell'impresa bancaria. Assume rilievo la necessità di assicurare che le società bancarie, quale che sia il modello organizzativo adottato, possano rispondere prontamente ad esigenze di rafforzamento patrimoniale e capitalizzazione». Sull'argomento, cfr., tra i tanti contributi CAPRIGLIONE F., *La riforma delle "banche popolari"*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, 1 ss.; RICCIARDIELLO, *La riforma delle banche popolari nella legge di conversione del d.l. 24 gennaio 2015 n. 3 tra capitalismo ed esigenze di vigilanza uniforme*, in *Banca, impr., soc.*, 2016, 141 ss.; CIOCCA N., *Riforma delle banche cooperative: riassetto organizzativi e possibili equilibri di potere*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2018, I, 21 ss.; FIENGO, *Il riassetto della disciplina delle banche popolari*, in *Riv. not.*, 2016, I, 234 ss. Al riguardo, è opportuno aggiungere che, con d.l. n. 34 del 2019 è stato prorogato dal 31 dicembre 2019 al 31 dicembre 2020 il termine per l'attuazione della riforma delle banche popolari, originariamente prevista dal d.l. n. 3 del 2015 (il precedente termine del 31 dicembre 2019 era stato stabilito con d.l. n. 119 del 2018; ). Entro tale termine, le banche popolari devono: o adeguare l'attivo ai requisiti massimi richiesti dal Testo Unico Bancario, o procedere a deliberare la trasformazione in società per azioni. Con la riforma del 2015 è stato infatti stabilito che l'attivo di una banca popolare non possa superare la soglia di 8 miliardi di euro e, trascorso un anno dal superamento di tale limite, nel caso in cui lo stesso non sia stato ridotto al di sotto della soglia né sia stata

essendosi al riguardo osservato che, proprio a seguito di tali riforme «si assiste ancora una volta al prevalere di preoccupazioni orbitanti attorno alla stabilità sistemica, interesse collettivo d'elezione in seguito alla crisi finanziaria: queste impongono il ricorso a una misura autoritativa di riorganizzazione di un comparto domestico del credito percepito come strutturalmente vulnerabile, stante anche la sostanziale incapacità dello stesso di procedere a una soddisfacente autorganizzazione»<sup>293</sup>.

---

deliberata la trasformazione in società per azioni o la liquidazione, sono previsti rilevanti poteri di intervento da parte dell'autorità di vigilanza, che può proporre la revoca dell'autorizzazione e la liquidazione coatta amministrativa della banca.

<sup>292</sup> Cfr. il d.l. 14 febbraio 2016, n. 18 («Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio», in GU n.37 del 15-2-2016), convertito con modificazioni dalla L. 8 aprile 2016, n. 49 (in G.U. 14/04/2016, n. 87), con il quale sono state apportate rilevanti modifiche alla disciplina delle banche cooperative di credito, prevedendo, in particolare, che le stesse devono essere costituite da almeno 500 soci; devono aderire ad un Gruppo Bancario Cooperativo; la capogruppo del Gruppo Bancario Cooperativo può, in casi motivati, nominare, opporsi alla nomina o revocare fino alla maggioranza degli organi di amministrazione e controllo; ciascun socio non può possedere azioni per un valore superiore a centomila euro. Inoltre, le banche di credito cooperativo devono aderire ad un Gruppo Bancario Cooperativo composto: da una società per azioni capogruppo con un patrimonio netto non inferiore ad un miliardo di euro, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria; dalle Banche di Credito Cooperativo aderenti al gruppo che detengono la maggioranza delle azioni della capogruppo; dalle società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo; da eventuali altri sottogruppi a livello territoriale. La capogruppo ha il compito di individuare ed attuare gli indirizzi strategici e gli obiettivi operativi del gruppo, dirigerne e coordinarne l'attività, attraverso controlli e poteri di influenza sulle BCC, volti ad assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali e delle disposizioni in materia bancaria e finanziaria (AGOSTINI S., *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, in *Cooperative e Enti non Profit*, 2016, 7 ss.; sul tema, cfr. inoltre, tra i numerosi contributi, OPPO, *Le banche cooperative fra riforma della cooperazione e legislazione speciale*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, I, 751 ss.; PRESTI G., *Le banche cooperative e la riforma del diritto societario*, in *Società*, 2005, 8 ss.; COSTA C., *La riforma delle società e le banche cooperative*, in *Il nuovo diritto delle società. Liber Amicorum Gian Franco Campobasso*, diretto da Abbadessa e Portale, 4, Torino, 2007, 1119 s.).

<sup>293</sup> SCIASCIA G., *I profili pubblicistici del credito tra dimensione nazionale e innovazioni sovranazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 426 s. L'Autore aggiunge che si tratta di una «misura autoritativa che, tuttavia, non si spinge a cancellare del tutto una realtà pur diffusa e, per ciò solo, “sistemica”, ma a indirizzarla verso un progressivo esaurimento, limitandone, nel presente, gli spazi di operatività. I meccanismi della riforma delineano,

Inoltre, il legislatore è, come ben noto anche ai fatti di cronaca intervenuto a fronte della crisi di tre altri istituti di credito, quali, in particolare, Monte dei Paschi di Siena da un lato<sup>294</sup>, e Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca dall'altro<sup>295</sup>.

Infine, con d.l. n. 1 del 2019 sono state introdotte misure di sostegno pubblico in favore di Banca Carige S.p.a., che è stata posta in amministrazione straordinaria<sup>296</sup>.

---

in effetti, scelte a rime obbligate per gli intermediari bancari interessati: optare per il mantenimento della configurazione originaria, con conseguente necessaria adesione a un gruppo bancario cooperativo entro una più ampia compagine imprenditoriale; ovvero, in alternativa, abbandonare la forma cooperativa, con conseguente apertura a un diverso ventaglio di opzioni quali, fra tutte, la trasformazione in società per azioni e la fusione con altri intermediari».

<sup>294</sup> In attuazione delle misure di sostegno del sistema bancario introdotte con d.l. n. 237 del 2016 («Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio», in GU n.299 del 23-12-2016), convertito con modificazioni dalla l. 17 febbraio 2017, n. 15 (in G.U. 21/02/2017, n.43), il Ministero dell'economia e delle finanze, con due decreti del 27 luglio 2017 ha adottato interventi di rafforzamento patrimoniale nei confronti di Monte dei Paschi di Siena.

<sup>295</sup> Al riguardo, d.l. n. 99 del 2017 («Disposizioni urgenti per assicurare la parità di trattamento dei creditori nel contesto di una ricapitalizzazione precauzionale nel settore creditizio nonché per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.» in G.U. n.146 del 25-6-2017 ), convertito con modificazioni dalla l. 31 luglio 2017, n. 121 (in G.U. 08/08/2017, n. 184), sono state emanate disposizioni urgenti per agevolare la liquidazione coatta amministrativa dei due istituti di credito e per tutelare gli investitori ed i clienti. È stata, in tal modo, disposta una cessione parziale delle attività delle due banche ad Intesa Sanpaolo e la concessione di garanzie statali sul finanziamento delle sofferenze dei due Enti da parte di Intesa Sanpaolo. A ristoro degli investitori *retail*, sono stati adottati meccanismi analoghi a quelli delle “quattro” banche già esaminati, ponendo i relativi oneri a carico del Fondo interbancario di tutela dei depositanti.

<sup>296</sup> Al riguardo, con d.l. 8 gennaio 2019, n. 1 («Misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a. - Cassa di risparmio di Genova e Imperia», in GU n.6 del 8-1-2019 ), convertito con modificazioni dalla l. 8 marzo 2019, n. 16 (in G.U. 09/03/2019, n. 58) sono state concesse garanzie dello Stato sulle passività di nuova emissione della Banca Carige S.p.A. e sui finanziamenti alla stessa concessi dalla Banca d'Italia per far fronte alla grave crisi di liquidità dell'istituto; il Ministero dell'economia e delle finanze è stato autorizzato a sottoscrivere o acquistare azioni della stessa banca; sono, infine, state stanziare alcune risorse finanziarie a favore di Banca Carige S.p.A.

Per quel che qui più rileva, l'intera disciplina dei due decreti legislativi «gemelli» n. 180 del 2015<sup>297</sup> e n. 181 del 2015<sup>298</sup>, su cui ci si è ampiamente soffermati nei capitoli che precedono, siano volti ad una efficiente gestione della composizione delle crisi degli istituti bancari in dissesto, limitando il più possibile sia le ricadute negative a livello sistemico, sia gli oneri a carico delle finanze pubbliche.

In tale contesto, sempre al fine di preservare e garantire la stabilità patrimoniale del sistema bancario, e realizzare gli obiettivi delle procedure di risoluzione, il d.lgs. n. 180 del 2015 ha previsto l'istituzione, presso la Banca d'Italia, di «uno o più fondi di risoluzione»<sup>299</sup>.

In particolare, ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. n. 180 del 2015, tali fondi rappresentano «un patrimonio autonomo, distinto a tutti gli effetti dal patrimonio della Banca d'Italia e da quello di ciascun soggetto che le ha fornite», il quale «risponde esclusivamente delle obbligazioni contratte per l'esercizio delle funzioni previste» dalla legge, atteso che sui medesimi

---

<sup>297</sup> D.lgs. 16 novembre 2015, n. 180, recante Attuazione della 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, e la cui entrata in vigore è avvenuta in data 16 novembre 2015.

<sup>298</sup> Si tratta del d.lgs. 16 novembre 2015, n. 181, il quale reca Modifiche del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in attuazione della 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, e la cui entrata in vigore è avvenuta in data 16 novembre 2015.

<sup>299</sup> Cfr. l'art. 78 del d.lgs. n. 180 del 2015.

fondi «non sono ammesse azioni dei creditori della Banca d'Italia o nell'interesse degli stessi, né quelle dei creditori dei soggetti che hanno versato le risorse raccolte nei fondi o nell'interesse degli stessi».

Il successivo art. 79 del d.lgs. n. 180 del 2015 esplicita le finalità dei fondi, individuandole espressamente nella funzione: (i) di «garantire le attività o le passività dell'ente sottoposto a risoluzione, delle sue controllate, di un ente-ponte o di una società veicolo per la gestione delle attività»; (ii) di «concedere finanziamenti all'ente sottoposto a risoluzione, alle sue controllate, a un ente-ponte o a una società veicolo per la gestione delle attività»; (iii) di acquistare attività dell'ente sottoposto a risoluzione; (iv) di «sottoscrivere capitale ed eseguire conferimenti e apporti al patrimonio di un ente-ponte o di una società veicolo per la gestione delle attività»; di «corrispondere indennizzi agli azionisti e ai creditori»; di «sottoscrivere capitale ed eseguire conferimenti e apporti al patrimonio di un ente sottoposto a risoluzione, quando è applicato il bail-in ed è stata disposta l'esclusione di determinati creditori»<sup>300</sup>; di «concedere

---

<sup>300</sup> Al riguardo, si è già chiarito, nei precedenti capitoli, che, in base all'art. 49 del medesimo d.lgs. n. 180 del 2015, possono eccezionalmente essere escluse, del tutto o in parte, dall'applicazione del bail-in alcune passività, quando si verifica almeno una delle seguenti condizioni: (i) non sarebbe possibile applicare il bail-in a tali passività in tempi ragionevoli; (ii) siffatta esclusione risulta strettamente necessaria e proporzionata per assicurare la continuità delle funzioni essenziali e delle principali linee di operatività dell'ente sottoposto a risoluzione, in modo da consentirgli di preservare la propria operatività e la fornitura di servizi chiave; o evitare un contagio che perturberebbe gravemente il funzionamento dei mercati finanziari e delle infrastrutture di mercato con gravi ricadute negative sull'economia di uno Stato membro o dell'Unione europea; (iii) l'inclusione di tali passività nell'applicazione del bail-in determinerebbe una distruzione di valore tale che gli altri creditori sopporterebbero perdite maggiori rispetto a quelle che essi subirebbero in caso di esclusione di tali passività dall'applicazione del bail-in.

finanziamenti su base volontaria ad altri meccanismi di finanziamento della risoluzione istituiti in altri Stati membri»<sup>301</sup>.

Tali fondi sono alimentati: (i) in primo luogo, da contributi definiti «ordinari»<sup>302</sup> e «versati dalle banche aventi sede legale in Italia e dalle succursali italiane di banche extracomunitarie»; l'erogazione di tali contributi deve avvenire in modo tale che entro il 31 dicembre 2024 la dotazione finanziaria complessiva dei fondi di risoluzione sia pari «all'1 per cento dei depositi protetti»<sup>303</sup>; (ii) inoltre, da contributi definiti «straordinari»<sup>304</sup>, allorquando i primi «sono insufficienti a coprire perdite, costi o altre spese sostenuti per le previste «finalità» di cui si è detto; (iii) da

---

<sup>301</sup> Ed infatti, ai sensi dell'art. 84 del decreto in discorso, le «risorse dei fondi di risoluzione possono essere integrate attraverso prestiti contratti con meccanismi di finanziamento istituiti in un altro Stato membro, quando: a) i contributi ordinari non sono sufficienti a sostenere le misure» di tipo «ordinario»; «b) i contributi straordinari non sono prontamente disponibili o sufficienti; e c) i prestiti e le altre forme di sostegno finanziario previsti dall'articolo 78, comma 1, lettera c), non sono immediatamente accessibili a condizioni ragionevoli». Inoltre, i «fondi di risoluzione possono concedere prestiti ai meccanismi per il finanziamento della risoluzione stabiliti in altri Stati membri», che sono «concessi previo parere favorevole del Ministero dell'economia e delle finanze».

<sup>302</sup> Tali contributi sono espressamente disciplinati dall'art. 82 del d.lgs. n. 180 del 2015, il quale prevede che le «banche aventi sede legale in Italia e le succursali italiane di banche extracomunitarie versano contributi ordinari ai fondi di risoluzione su base annuale, nell'ammontare determinato dalla Banca d'Italia in conformità con quanto stabilito dalla Commissione Europea ai sensi dell'articolo 103, paragrafo 7, della direttiva 2014/59/UE. La Banca d'Italia può prevedere che una quota dei contributi ordinari, da essa stabilita, sia costituita da impegni di pagamento irrevocabili integralmente garantiti da attività a basso rischio non gravate da diritti di terzi. La quota non può comunque superare il 30 per cento dell'importo complessivo dei contributi dovuti ai sensi del presente articolo»

<sup>303</sup> Cfr. l'art. 81 del d.lgs. n. 180 del 2015, il quale prevede, inoltre, che la «Banca d'Italia può prorogare il termine indicato ... per un massimo di quattro anni se i fondi di risoluzione hanno effettuato esborsi cumulativi per una percentuale superiore allo 0,5 per cento dei depositi protetti».

<sup>304</sup> Al riguardo, l'art. 83 del d.lgs. n. 180 del 2015 prevede, infatti, che se «la dotazione finanziaria non è sufficiente a sostenere le misure» indicate, «le banche aventi sede legale in Italia e le succursali italiane di banche extracomunitarie versano ai fondi di risoluzione contributi straordinari a copertura degli oneri aggiuntivi nella misura determinata dalla Banca d'Italia».

«prestiti e altre forme di sostegno finanziario, quando i contributi ordinari non sono sufficienti a coprire le perdite, i costi o le altre spese sostenuti per le» medesime finalità già accennate «e i contributi straordinari non sono prontamente disponibili o sufficienti»; (iv) infine, da «somme versate dall'ente sottoposto a risoluzione o dall'ente-ponte, interessi e altri utili derivanti dai propri investimenti»<sup>305</sup>.

Lo scopo pubblicistico relativo alla stabilità del sistema bancario è altresì perseguito anche da iniziative di natura privatistica, quale, in particolare, la costituzione del Fondo Atlante, ossia un fondo di investimento privato che assume il fine di sostenere gli aumenti di capitale degli istituti di credito e di concorrere allo smaltimento dei crediti deteriorati che gravano nei bilanci delle banche italiane. Al riguardo, la dottrina non ha mancato, infatti, di rilevare, per un verso, che la «creazione di tale fondo non è discesa dall'adozione di un provvedimento legislativo o di altro atto delle autorità settoriali, ma dal tentativo (privato) di creare un remunerativo mercato per i crediti bancari deteriorati, da un lato, e le azioni degli istituti maggiormente zavorrati da tali attivi problematici, dall'altro»; e per altro verso, che «sebbene di per sé non idonea a risolvere le complessità che caratterizzano il panorama del credito nazionale, tale autonoma iniziativa imprenditoriale ha così finito indirettamente per garantire la cura di altri e più diffusi interessi pubblici: nello specifico, la stabilità e competitività del sistema bancario nel suo complesso; la tutela dei depositanti; la prevenzione di rischi derivanti da

---

<sup>305</sup> Cfr. l'art. 78, comma 2 del d.lgs. n. 180 del 2015.

un'estesa applicazione dello strumento del *bail-in* a fronte di rischi di *non-viability* degli enti creditizi interessati, e della nota problematica della detenzione di ingenti quote di titoli mobiliari, potenzialmente azzerabili, da parte di piccoli e piccolissimi risparmiatori». <sup>306</sup>

#### **4.2 - In particolare, l'intervento del sistema di garanzia dei depositanti, ed il principio del *no creditor worse off than in liquidation* di azionisti e creditori.**

Il d.lgs. n. 180 del 2015 disciplina anche le modalità di intervento del sistema di garanzia dei depositanti nei casi in cui gli istituti di credito siano assoggettati alle procedure di composizione delle crisi bancarie.

Al riguardo, infatti, l'art. 86 del provvedimento da ultimo citato dispone che il «sistema di garanzia dei depositanti cui la banca sottoposta a risoluzione aderisce è tenuto a corrispondere all'ente sottoposto a risoluzione una somma in denaro», occorrendo, al riguardo, distinguere: (i) in caso di applicazione del *bail-in*, detta somma è pari all'ammontare di cui i depositi protetti sarebbero stati ridotti ai fini dell'assorbimento delle perdite se a quei depositi fosse stato applicato il *bail-in*; in tale ipotesi, il sistema di garanzia dei depositanti non contribuisce agli oneri per la ricapitalizzazione dell'ente; (ii) in caso di cessione di beni e rapporti giuridici a un privato, all'ente-ponte o a una società veicolo per la gestione

---

<sup>306</sup> SCIASCIA G., *I profili pubblicistici del credito tra dimensione nazionale e innovazioni sovranazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 429 s., il quale aggiunge che «Emerge, dunque, il difficile tentativo di ricondurre a unità un complesso puzzle di interventi legislativi, regolatori, di moral suasion, e imprenditoriali, con una forte spinta verso la ricerca di soluzioni di mercato, nel tentativo di sgusciare attraverso le maglie delle regole in materia di aiuti di Stato, e di ridurre, al contempo, i rischi di contagio sistemico».



delle attività, la medesima somma è pari all'ammontare «delle perdite che i depositanti protetti avrebbero subito se avessero ricevuto il medesimo trattamento riservato ai creditori soggetti a perdite aventi lo stesso ordine di priorità»; in tali ipotesi, il sistema di garanzia vanta un credito nei confronti della banca in risoluzione pari all'importo erogato. Si prevede che, in ogni caso, «quanto dovuto dal sistema di garanzia dei depositanti non può eccedere l'ammontare delle perdite che esso avrebbe sostenuto se la banca fosse stata sottoposta a liquidazione coatta amministrativa».

Le successive disposizioni del d.lgs. n. 180 del 2015 costituiscono, invece, la concreta attuazione del principio del c.d. *no creditor worse-off than in liquidation*, in base al quale, come esplicitato dall'art. 87 del medesimo provvedimento, in «caso di applicazione del bail-in, gli azionisti e i creditori i cui crediti sono stati ridotti o convertiti in azioni non possono subire perdite maggiori di quelle che avrebbero subito se l'ente sottoposto a risoluzione fosse stato liquidato nel momento in cui è stata accertata la sussistenza dei presupposti per l'avvio della risoluzione, secondo la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal TUB o altra analoga procedura concorsuale applicabile»<sup>307</sup>.

A garanzia della corretta applicazione del predetto principio, è, inoltre stabilito che, nell'ipotesi di avvio delle procedure di risoluzione, un

---

<sup>307</sup> La disposizione prevede, inoltre, che nella «ipotesi di cessione parziale di diritti, attività e passività dell'ente sottoposto a risoluzione, gli azionisti e i creditori i cui crediti non sono stati ceduti hanno diritto di ricevere almeno quanto avrebbero ottenuto se l'ente sottoposto a risoluzione fosse stato liquidato secondo la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal Testo Unico Bancario o altra analoga procedura concorsuale applicabile nel momento in cui è stata accertata la sussistenza dei presupposti per l'avvio della risoluzione».

esperto indipendente incaricato dalla Banca d'Italia è tenuto ad effettuare «senza indugio» una valutazione al fine di determinare: (i) il trattamento che gli azionisti e i creditori - incluso, se del caso, il sistema di garanzia dei depositanti - avrebbero ricevuto se, nel momento in cui è stata accertata la sussistenza dei presupposti per l'avvio della risoluzione, l'ente sottoposto a risoluzione fosse stato liquidato secondo la liquidazione coatta amministrativa disciplinata dal Testo Unico Bancario o altra analoga procedura concorsuale applicabile e le azioni di risoluzione non fossero state poste in essere; (ii) l'eventuale differenza rispetto al trattamento ricevuto da costoro in concreto per effetto delle azioni di risoluzione.

In ogni caso, ciascun azionista o creditore, incluso il sistema di garanzia dei depositanti, che sulla base della predetta valutazione risulti aver subito perdite maggiori di quelle che avrebbe subito in una liquidazione coatta amministrativa o altra analoga procedura concorsuale applicabile, ha diritto a ricevere, a titolo di indennizzo, esclusivamente una somma equivalente alla differenza determinata in base al meccanismo del *no creditor worse off*, la quale è posta a carico del fondo di risoluzione<sup>308</sup>.

---

<sup>308</sup> Cfr. l'art. 89 del d.lgs. n. 180 del 2015. Al riguardo, la dottrina non ha mancato di evidenziare «la diversità di disciplina tra (i) la differenza emersa in danno dell'azionista e del creditore all'esito della revisione esperita «non appena possibile» della valutazione «provvisoria» e (ii) la revisione della valutazione «definitiva» compiuta a consuntivo degli effetti delle azioni di risoluzione», atteso che «mentre la seconda revisione può finire per imporre il versamento di un indennizzo, alla prima si riconnette solo la previsione secondo cui «il valore dei crediti, delle azioni, delle altre partecipazioni e degli strumenti di capitale può essere ripristinato per la differenza»; sicché, sotto «questo profilo la mera possibilità di «ripristino del valore» in misura pari all'eccedenza rispetto all'onere originariamente imposto, in caso di eccessi di svalutazione, potrebbe non consentire all'azionista o al creditore un pronto ripristino della propria posizione giuridica, quantomeno, per equivalente. Giusta l'affermazione contenuta nella BRRD, non sembrerebbe che ciò sia incompatibile con il diritto UE, che ammette temporanee

#### 4.3. - Le misure espressamente previste a vantaggio degli investitori e dei risparmiatori.

Alla luce della disamina che precede, è evidente che, a seguito dell'avvio delle procedure di composizione della crisi delle banche, agli azionisti ed ai creditori è attribuito, per legge, un ristoro parametrato al principio del *no worse-off than in liquidation* con ciò intendendosi che «se la banca venisse smantellata dopo aver operato una vendita di attività, i soggetti sopra indicati meriterebbero di essere indennizzati solo se avessero ricevuto un importo inferiore a quello che avrebbero ottenuto se il trasferimento di attività non avesse avuto luogo e la banca fosse stata assoggettata a procedura liquidatoria»<sup>309</sup>.

Si è fatto, del pari, già cenno, quale ulteriore presidio a tutela della clientela retail, del sistema di garanzia dei depositi.

Quest'ultimo rappresenta uno degli strumenti su cui poggia l'intera Unione bancaria europea, ed è stato da ultimo disciplinato dal legislatore europeo con la direttiva 2014/49/UE<sup>310</sup>, la quale, nell' "ammodernare" la precedente direttiva 94/19/UE (già in precedenza modificata dalla direttiva 2009/14/UE, si propone il duplice obiettivo di «facilitare

---

compressioni della protezione del diritto di proprietà nella misura in cui siano però proporzionate — come mi parrebbe sotto questo profilo — al rilievo ed alle necessità di perseguimento dell'interesse pubblico alla stabilità del sistema finanziario attraverso la prevenzione precoce o la pronta soluzione delle crisi bancarie» (BOGGIO L., *Bail-in all'italiana: la good bank risponde dei danni causati agli azionisti "azzerati"*, in *Banca, Borsa, tit. cred.*, 2017, 583 ss.).

<sup>309</sup> CIRAULO F., *Il finanziamento «esterno» delle risoluzioni bancarie*, Cedam, Padova, 2018, 137.

<sup>310</sup> Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.

l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio» e, conseguentemente di «eliminare talune differenze tra le legislazioni degli Stati membri per quanto riguarda il regime in materia di sistemi di garanzia dei depositi (SGD) al quale detti enti creditizi sono sottoposti»<sup>311</sup>.

La predetta direttiva, che è stata recepita in Italia con d.lgs. n. 30 del 2016, prevede, in sintesi<sup>312</sup>, che: (i) il termine per i rimborsi sia abbreviato a 7 giorni (dagli originari 20) entro il 2024; (ii) siano implementate le informazioni fornite ai depositanti; (iii) siano introdotti meccanismi di finanziamento dei SGD, fissati in linea di massima allo 0,8% dei «depositi coperti»<sup>313</sup>(iv) il finanziamento dei fondi dei sistemi di garanzia venga posto a carico del settore bancario.

Per l'effetto, l'attuale disciplina dei «Sistemi di garanzia dei depositanti», per come prevista dagli artt. 96 e ss del t.u.b., prevede, sinteticamente, che: (i) le banche italiane debbano aderire «a uno dei

---

<sup>311</sup> Cfr. il Considerando n. 2 della direttiva 2014/49/UE. Rilevante è anche il successivo considerando, ai sensi del quale la «direttiva costituisce uno strumento essenziale per realizzare il mercato interno, sotto il duplice profilo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi nel settore degli enti creditizi, rafforzando nel contempo la stabilità del sistema bancario e la tutela dei depositanti. Alla luce dei costi economici complessivi del fallimento di un ente creditizio e degli effetti negativi sulla stabilità finanziaria e sulla fiducia dei depositanti, è auspicabile prevedere non solo la funzione di rimborso dei depositanti, ma anche la sufficiente flessibilità affinché gli Stati membri possano consentire agli SGD di attuare misure volte a ridurre la probabilità di future richieste di rimborso nei confronti di detti sistemi. Tali misure dovrebbero sempre rispettare le norme sugli aiuti di Stato».

<sup>312</sup> Cfr. il Considerando n. 7 della direttiva, ai sensi del quale «i depositanti beneficeranno dell'accesso agli SGD notevolmente migliorato, grazie a un ambito di copertura più ampio e chiaro, termini di rimborso più rapidi, migliori informazioni e solidi requisiti di finanziamento. Ciò aumenterà la fiducia dei consumatori nella stabilità finanziaria in tutto il mercato interno».

<sup>313</sup> Cfr. l'art. 6 della direttiva, ai sensi del quale «Gli Stati membri assicurano che il livello di copertura del totale dei depositi di ciascun depositante sia di 100 000 EUR in caso di indisponibilità»

sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia»; (ii) questi ultimi «hanno natura di diritto privato»<sup>314</sup> e le risorse finanziarie per il perseguimento delle loro finalità «sono fornite dalle banche aderenti»; (iii) i medesimi sistemi di garanzia «hanno una dotazione finanziaria proporzionata alle proprie passività e comunque pari almeno allo 0,8 per cento dell'importo dei depositi protetti delle banche aderenti»<sup>315</sup>; (iv) la predetta dotazione finanziaria costituisce «un patrimonio autonomo, distinto a tutti gli effetti dal patrimonio del sistema di garanzia e da quello di ciascun aderente, nonché da ogni altro fondo istituito presso lo stesso sistema di garanzia», sicché delle obbligazioni contratte in relazione agli interventi e ai finanziamenti effettuati, il sistema di garanzia risponde esclusivamente con la dotazione finanziaria e su di essa non sono ammesse azioni dei creditori del sistema di garanzia o nell'interesse di quest'ultimo, né quelle dei creditori dei singoli aderenti o degli altri fondi eventualmente istituiti presso lo stesso sistema di garanzia<sup>316</sup>; (v) ai fini della costituzione della medesima dotazione finanziaria, è previsto che le banche aderenti versino «contributi almeno annualmente, per l'ammontare determinato dal sistema stesso»; tali contributi possono assumere la forma di impegni di pagamento, se ciò è autorizzato dal sistema di garanzia e nell'ammontare da esso determinato, comunque non superiore al 30 per cento dell'importo totale della dotazione finanziaria del sistema; il loro pagamento può essere richiesto nei casi predeterminati previsti dallo

---

<sup>314</sup> Cfr. art. 96 t.u.b.

<sup>315</sup> Cfr. art. 96.1, comma 1 t.u.b.

<sup>316</sup> Cfr. art. 96.1, comma 5 t.u.b.

statuto del sistema di garanzia; i contributi dovuti dalle banche aderenti sono proporzionati all'ammontare dei loro depositi protetti, e al loro profilo di rischio e possono essere determinati dai sistemi di garanzia sulla base dei propri metodi interni di valutazione del rischio e tenendo conto «delle diverse fasi del ciclo economico, del possibile impatto pro-ciclico»; inoltre, il sistema di garanzia, se deve procedere al rimborso dei depositi protetti e la dotazione finanziaria è insufficiente, chiede agli aderenti di integrarla mediante il versamento di contributi straordinari non superiori allo 0,5 per cento dei depositi protetti<sup>317</sup>.

Per quel che qui più rileva, il t.u.b. prevede che i predetti sistemi di garanzia tutelano i depositanti: (i) delle banche italiane aderenti, incluse le loro succursali comunitarie e, se previsto dallo statuto, le loro succursali extracomunitarie; (ii) delle succursali italiane delle banche extracomunitarie aderenti; c) delle succursali italiane delle banche comunitarie aderenti.

Inoltre, per quel che qui più rileva, i medesimi sistemi di garanzia: (i) effettuano rimborsi nei casi di liquidazione coatta amministrativa delle banche italiane e delle succursali italiane di banche extracomunitarie<sup>318</sup>; (ii)

---

<sup>317</sup> Cfr. l'art. 96.2, t.u.b. La norma prevede, inoltre, che: (i) la Banca d'Italia può disporre il differimento, in tutto o in parte, del pagamento dei contributi da parte di un aderente se il pagamento ne metterebbe a repentaglio la liquidità o la solvibilità; (ii) il differimento è accordato per un periodo massimo di sei mesi ed è rinnovabile su richiesta dell'aderente; (iii) i contributi differiti sono in ogni caso versati se la Banca d'Italia accerta che le condizioni per il differimento sono venute meno; (iv) i sistemi di garanzia assicurano di avere accesso a fonti di finanziamento alternative a breve termine per far fronte alle proprie obbligazioni e possono ricorrere a finanziamenti aggiuntivi provenienti da fonti ulteriori; (v) la dotazione e finanziaria è investita in attività a basso rischio e con sufficiente diversificazione.

<sup>318</sup> Per le succursali di banche comunitarie operanti in Italia che abbiano aderito in via integrativa a un sistema di garanzia italiano, i rimborsi hanno luogo se è intervenuto il sistema di garanzia dello Stato di appartenenza (cfr. l'art. 96-bis tub).

contribuiscono al finanziamento della risoluzione delle banche italiane e delle succursali italiane di banche extracomunitarie secondo le modalità e nei limiti previsti dal più volte citato d.lgs. n. 180 del 2015; (iii) e, se previsto dallo statuto, possono effettuare interventi nei confronti di banche italiane e succursali italiane di banche extracomunitarie per superare lo stato di dissesto o di rischio di dissesto di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 180 del 2015<sup>319</sup>. Per quanto concerne, invece, i depositi che possono essere oggetto di rimborso, si prevede che essi siano rappresentati crediti che possono essere fatti valere nei confronti della banca in liquidazione coatta amministrativa, «relativi ai fondi acquisiti dalla banca con obbligo di restituzione, sotto forma di depositi o sotto altra forma, nonché agli assegni circolari e agli altri titoli di credito ad essi assimilabili»<sup>320</sup>.

L'ammontare massimo oggetto di rimborso è stabilito in una somma pari a 100.000 euro per ciascun depositante e tale limite non si applica, nei nove mesi successivi al loro accredito o al momento in cui divengono

---

<sup>319</sup> Cfr. l'art. 96-bis tub.

<sup>320</sup> Cfr. l'art. 96-bis.1 tub. La disposizione esclude, invece, dal rimborso: (i) i depositi effettuati in nome e per conto proprio da banche, enti finanziari come definiti dall'articolo 4, paragrafo 1, punto 26), del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, imprese di investimento, imprese di assicurazione, imprese di riassicurazione, organismi di investimento collettivo del risparmio, fondi pensione, nonché enti pubblici; (ii) i fondi propri come definiti dall'articolo 4, paragrafo 1, punto 118), del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo o del Consiglio del 26 giugno 2013; (iii) i depositi derivanti da transazioni in relazione alle quali sia intervenuta una condanna definitiva per i reati previsti dagli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale; (iv) i depositi i cui titolari, al momento dell'avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa, non risultano identificati ai sensi della disciplina in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo; (v) le obbligazioni e i crediti derivanti da accettazioni, pagherò cambiari e operazioni in titoli.

disponibili, ai depositi di persone fisiche aventi ad oggetto importi derivanti da: (i) operazioni relative al trasferimento o alla costituzione di diritti reali su unità immobiliari adibite ad abitazione; (ii) divorzio, pensionamento, scioglimento del rapporto di lavoro, invalidità o morte; (iii) il pagamento di prestazioni assicurative, di risarcimenti o di indennizzi in relazione a danni per fatti considerati dalla legge come reati contro la persona o per ingiusta detenzione<sup>321</sup>.

In ossequio al diritto comunitario, il t.u.b. disciplina, infine, anche le modalità del rimborso dei depositi.

In particolare, tale rimborso, come già accennato, è ora effettuato entro sette giorni lavorativi dalla data in cui si producono gli effetti del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa, senza che sia necessario presentare alcuna richiesta al sistema di garanzia. A tal fine, la banca aderente trasmette tempestivamente al sistema di garanzia le informazioni necessarie relative sia ai depositi, sia ai depositanti su richiesta del sistema stesso.

---

<sup>321</sup> Art. 96-*bis*.1 t.u.b. La norma di legge prevede, inoltre, che, ai fini del calcolo del predetto limite «a) i depositi presso un conto di cui due o più soggetti sono titolari come partecipanti di un ente senza personalità giuridica sono trattati come se fossero effettuati da un unico depositante; b) se più soggetti hanno pieno diritto sulle somme depositate su un conto, la quota spettante a ciascuno di essi è considerata nel calcolo; c) si tiene conto della compensazione di eventuali debiti del depositante nei confronti della banca, se esigibili alla data in cui si producono gli effetti del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'articolo 83, comma 1, nella misura in cui la compensazione è possibile a norma delle disposizioni di legge o di previsioni contrattuali applicabili».



Il rimborso è effettuato in euro o nella valuta dello Stato dove risiede il titolare del deposito<sup>322</sup>.

Il sistema di garanzia può differire il rimborso quando: (i) vi è incertezza sul diritto del titolare a ricevere il rimborso o il deposito è oggetto di una controversia in sede giudiziale o presso un organismo di risoluzione stragiudiziale delle controversie, la cui definizione incide su tale diritto o sull'ammontare del rimborso; (ii) il deposito è soggetto a misure restrittive imposte da uno Stato o da un'organizzazione internazionale, finché detta misura restrittiva è efficace; (iii) nel caso in cui non sia stata effettuata alcuna operazione relativa al deposito nei ventiquattro mesi precedenti la data in cui si producono gli effetti del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa; in questo caso il rimborso è effettuato entro sei mesi dalla medesima data, fermo restando che non è dovuto alcun rimborso se il valore del deposito è inferiore ai costi amministrativi che il sistema di garanzia sosterebbe per effettuare il rimborso medesimo; d) l'importo da rimborsare eccede 100.000 euro; il differimento opera per la sola eccedenza e il rimborso è effettuato entro sei mesi dalla data in cui si producono gli effetti del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa<sup>323</sup>.

Si prevede, tuttavia, che se un depositante, o altra persona avente diritto o un interesse sulle somme depositate su un conto, è sottoposto a un procedimento penale, a misura di prevenzione o a provvedimenti di

---

<sup>322</sup> Se il conto è denominato in una valuta diversa, il tasso di cambio utilizzato è quello della data in cui si producono gli effetti del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa.

<sup>323</sup> Cfr. l'art. 96-bis.2 t.u.b.

sequestro connessi con il riciclaggio di proventi di attività illecite, il sistema di garanzia può sospendere i pagamenti relativi al depositante stesso fino al passaggio in giudicato della sentenza di proscioglimento o assoluzione.

In ogni caso, il diritto al rimborso si estingue decorsi cinque anni dalla data in cui si producono gli effetti del provvedimento di avvio della liquidazione coatta amministrativa, anche se la decadenza è, tuttavia, impedita (secondo i principi generali) dalla proposizione della domanda giudiziale, salvo che il processo si estingua, o dal riconoscimento del diritto da parte del sistema di garanzia<sup>324</sup>.

Ancorché tali presidi previsti dal legislatore a garanzia degli azionisti e dei risparmiatori *retail* siano senza dubbio da valutarsi anch'essi con favore, occorre rilevare che si tratta, ancora una volta, di rimedi di tipo indennitario che intervengono solo *ex post*, a seguito della avvenuta composizione della crisi degli istituti di credito.

Di converso, sono state varate apposite misure che avvantaggiano i clienti “deboli” da un punto di vista più generale nei rapporti con gli intermediari.

Al riguardo, deve innanzitutto annoverarsi il d.lgs. n. 72 del 2016, che ha recepito nell'ordinamento interno la direttiva 2014/17/UE<sup>325</sup> sul credito ipotecario (cd. *Mortgage Credit Directive*), la quale, al fine di «agevolare la creazione di un mercato interno ben funzionante e

---

<sup>324</sup> Cfr. ancora l'art. 96-bis t.u.b.

<sup>325</sup> Direttiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 febbraio 2014 in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010.

caratterizzato da un elevato livello di protezione dei consumatori nel settore dei contratti di credito relativi ai beni immobili e al fine di garantire che i consumatori interessati a tali contratti possano confidare nel fatto che gli enti con i quali interagiscono si comportino in maniera professionale e responsabile» è volta: (i) a definire «un quadro giuridico dell'Unione adeguatamente armonizzato in diversi settori, tenendo conto delle differenze nei contratti di credito derivanti in particolare da differenze nei mercati nazionali e regionali dei beni immobili; (ii) a realizzare un mercato interno più trasparente, efficiente e competitivo, grazie a disposizioni uniformi, flessibili ed eque per i contratti di credito relativi a beni immobili, promuovendo sostenibilità nell'erogazione e assunzione dei prestiti e l'inclusione finanziaria e garantendo dunque ai consumatori un elevato livello di protezione»<sup>326</sup>.

È stato, in tal modo, novellato il Testo unico bancario, introducendovi un apposito «Capo» relativo al «Credito immobiliare ai consumatori»<sup>327</sup>.

Al riguardo, il t.u.b. prevede, in particolare, che, nell'ambito della prestazione di tale particolare tipologia di servizi bancari, sia il «finanziatore», sia «l'intermediario del credito» siano tenuti a stringenti obblighi informativi<sup>328</sup> e dunque: (i) debbano comportarsi «con diligenza, correttezza, e trasparenza, tenendo conto dei diritti e degli interessi dei

---

<sup>326</sup> Cfr. i considerando nn. 7 e 8 della direttiva 2014/17/UE.

<sup>327</sup> Cfr. gli artt. 120-quinquies e ss. t.u.f.

<sup>328</sup> In materia di credito al consumo, già il d.Lgs. 141/2010, oltre al recepire la direttiva 2008/48/CE sui contratti di credito ai consumatori, ha introdotto una espressa disciplina in materia di trasparenza dei contratti e, più in generale, in materia di tutela dei consumatori.

consumatori; (ii) debbano basare la propria attività sulle informazioni rilevanti riguardanti la situazione del consumatore, su ogni bisogno particolare che questi ha comunicato, su ipotesi ragionevoli con riguardo ai rischi cui è esposta la situazione del consumatore per la durata del contratto di credito<sup>329</sup>; debbano mettere «a disposizione del consumatore, in qualsiasi momento, un documento contenente informazioni generali chiare e comprensibili sui contratti di credito offerti, su supporto cartaceo o altro supporto durevole»<sup>330</sup> (iii) siano inoltre tenuti a fornire al consumatore «le informazioni personalizzate necessarie per consentire il confronto delle diverse offerte di credito sul mercato, valutarne le implicazioni e prendere una decisione informata in merito alla conclusione di un contratto di credito», in base ad un «Prospetto informativo europeo standardizzato» che è consegnato tempestivamente dopo che il consumatore ha fornito le informazioni necessarie circa le sue esigenze, la sua situazione finanziaria e le sue preferenze e comunque in tempo utile, prima che il consumatore sia vincolato da un contratto di credito o da un'offerta». È, altresì, vietata l'offerta o la commercializzazione di un contratto di credito in un pacchetto che comprende altri prodotti o servizi finanziari distinti, qualora il contratto di credito non sia disponibile per il consumatore separatamente<sup>331</sup>. A fronte di ciò, il consumatore, della conclusione del contratto di credito, il consumatore ha diritto a un periodo di riflessione di almeno sette giorni per confrontare le diverse

---

<sup>329</sup> Cfr. l'art. 120-septies t.u.f.

<sup>330</sup> Cfr. l'art. 120-novies t.u.b.

<sup>331</sup> Cfr. l'art. 120-octiesdecies t.u.b.

offerte di credito sul mercato, valutarne le implicazioni e prendere una decisione informata, e durante il periodo di riflessione, l'offerta è vincolante per il finanziatore e il consumatore può accettare l'offerta in qualunque momento»<sup>332</sup>.

Inoltre, con d.lgs. n. 37 del 2017, è stata recepita nell'ordinamento italiano la direttiva 2014/92/UE<sup>333</sup> sulla trasparenza e sulla comparabilità delle spese dei conti di pagamento.

Sono state, in tal modo, apportate ulteriori integrazioni al Testo unico bancario, modificando la disciplina relativa ai «Servizi di pagamento», introducendo «Disposizioni particolari relative ai conti di pagamento»<sup>334</sup>.

Sicché, il t.u.b. prevede, attualmente che: (i) i prestatori di servizi di pagamento debbano fornire «ai consumatori le informazioni precontrattuali e le comunicazioni periodiche relative al conto di pagamento, rispettivamente, attraverso un “Documento informativo sulle spese” e un “Riepilogo delle spese” in conformità alle norme tecniche di attuazione adottate dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6 e dell'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 2014/92/UE»; tali documenti informativi devono essere «forniti insieme alle altre informazioni richieste per i conti di pagamento»; (ii) i prestatori di servizi di pagamento non solo devono mettere a disposizione dei consumatori un

---

<sup>332</sup> Cfr. l'art. 120-novies t.u.b.

<sup>333</sup> Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base

<sup>334</sup> Cfr. gli artt. 126-decies e ss. t.u.f.

«glossario dei principali termini impiegati nei medesimi documenti, redatto in termini di facile comprensione e in forma chiara e leggibile»<sup>335</sup>; ma sono anche tenuti a predisporre « uno o più siti web, costituiti anche per il tramite delle associazioni di categoria degli intermediari o da associazioni di consumatori, per il confronto tra le offerte relative ai conti di pagamento, dandone indicazione sul proprio sito web, ove disponibile»; (iv) tali siti web, tra l'altro, a) sono accessibili gratuitamente dai consumatori; b) consentono almeno il confronto delle spese applicabili per i servizi, nonché dell'indicatore sintetico di costo previsto dalle disposizioni della Banca d'Italia; c) sono funzionalmente indipendenti e assicurano parità di trattamento tra i prestatori di servizi di pagamento nella partecipazione al sito e nella visualizzazione dei risultati di ricerca; d) contengono informazioni chiare e facilmente accessibili sull'identità dei soggetti che costituiscono e gestiscono il sito, nonché sui criteri utilizzati per il confronto tra le offerte, da definirsi in modo semplice e oggettivo; e) impiegano un linguaggio facilmente comprensibile; f) forniscono informazioni corrette e aggiornate, indicando la data dell'ultimo aggiornamento; g) comprendono un'ampia gamma di offerte di conti di pagamento rappresentative di una quota significativa del mercato e, nel caso in cui non forniscano un quadro completo del mercato, indicano chiaramente tale circostanza prima di mostrare i risultati della ricerca; h)

---

<sup>335</sup> Cfr. l'art. 126-duodecies t.u.b.

prevedono adeguate procedure per la segnalazione di errori nelle informazioni pubblicate<sup>336</sup>.

Alla luce di quanto appena esposto, può, dunque, rilevarsi che gli interventi normativi espressamente diretti, in termini generali, a vantaggio dei clienti *retail*, hanno inteso essenzialmente perseguire una «identificazione» della tutela dei risparmiatori «con la tecnica basata sulla somministrazione di informazioni precontrattuali»<sup>337</sup>, la quale diventa, dunque, «la chiave di volta della disciplina europea e nazionale» essendo, peraltro, in tal modo regolamentate «soprattutto le tecniche di negoziazione, e non i singoli contratti che ne risultano»<sup>338</sup>.

Sicché, l'effettiva protezione dei risparmiatori può essere considerata un «effetto» solo «mediato della tutela della stabilità di intermediari e mercati cui il risparmio è affidato, manifestandosi essenzialmente come garanzia di solvibilità dell'intermediario e salvaguardia del valore del metro monetario», essendosi, peraltro, rilevato che, per l'effetto, ciascun cliente al dettaglio è «corresponsabilizzato nel processo produttivo, dovendo concorrere con il proprio lavoro (non remunerato) di acquisizione di conoscenze specialistiche a partecipare al processo produttivo dell'informazione e a garantire la qualità della distribuzione di prodotti finanziari»<sup>339</sup>.

---

<sup>336</sup> Cfr. Part. 126-duodecies t.u.b.

<sup>337</sup> ANTONUCCI A., *Le regole del mercato finanziario: la tutela del risparmiatore tra passato, presente e futuro*, in *Ianus*, 2019, 30.

<sup>338</sup> GENTILI, CINTIO, *I nuovi "vizi del consenso"*, in *Contratto e Impresa*, 2018, 180.

<sup>339</sup> ANTONUCCI A., *Le regole del mercato finanziario: la tutela del risparmiatore tra passato, presente e futuro*, in *Ianus*, 2019, 26.

Sembra, dunque, potersi conclusivamente affermare che, nonostante i pur considerevoli risultati raggiunti, la tutela della clientela al dettaglio non sia perseguita come un valore autonomo, ma è essenzialmente subordinata alla stabilità del sistema bancario, che resta l'obiettivo primario delle istituzioni europee e nazionali.



## Bibliografia

ACHARYA V., *A Theory of Systemic Risk and Design of Prudential Banking Regulation*, in *Journal of Financial Stability*, 5, 2009, pp. 224 ss.

ACHARYA V., DRECHSLER I., SCHNABL P., *A pyrrhic victory? Bank bailouts and sovereign credit risk*, in *The Journal of Finance*, 69, 2014, pp. 2689 ss.

AGOSTINI S., *La riforma delle Banche di Credito Cooperativo*, in *Cooperative e Enti non Profit*, 2016, 7 ss.

ALLEN, *The global economic crisis: a chronology*, Londra, 2013.

AMORELLO L., *Bail-in or Bail-out? A survey on the ECB's role of bank-loss-absorber of last resort* *Periodico*, in *Dir. comm. int.*, 2018, 397 ss.

ANGELINI P., GRANDE G., PANETTA F., *The negative feedback loop between banks and sovereigns*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 213, Banca d'Italia, 2014.

ANTONUCCI A., *Le regole del mercato finanziario: la tutela del risparmiatore tra passato, presente e futuro*, in *Ianus*, 2019, 26.

ARIANI T., GIANI L., *La tutela degli azionisti nelle crisi bancarie*, in *RDS*, 2013, pp. 721 ss.

ATTINGER B. J., *Crisis management and bank resolution. Quo vadis, Europe* 2013, European Central Bank Legal WP n. 13, 1-52.

ATTINGER B.J., *Crisis management and bank resolution: Quo vadis, Europe?*, in *Legal Working Paper Series*, European Central Bank, 2011, disponibile su [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com)

AVGOULEAS E., GOODHART C., *Critical Reflections on Bank Bail-ins*, in *Journal of Financial Regulation*, 2015, pp. 3 ss.

BAGLIONI, BONGINI, LOSSANI, NIERI, *Verso l'Unione bancaria europea: disegno istituzionale e problemi aperti*, in *BIS*, 2012, n. 3, pp. 328-9; ENRIA, *Hearing of the Chairpersons of the European Supervisory Authorities, Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON) of the European Parliament, Initial Statement*, 19 settembre 2012, su [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu); FORESTIERI, *L'Unione bancaria europea e l'impatto sulle banche*, in *BIS*, 2014, n. 3, p. 489 ss.

BARBAGALLO C., *L'Unione Bancaria Europea*, intervento alla tavola rotonda "Verso l'Europa Unita. Gli obiettivi raggiunti, gli ostacoli da superare, le nuove sfide", 6 maggio 2014, p. 4, reperibile all'indirizzo

[www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var2014/Barbagallo-06-maggio.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var2014/Barbagallo-06-maggio.pdf).

BARONCELLI S., *Art. 47*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 946 ss.

BARONCELLI S., L'unione bancaria europea e il meccanismo di risoluzione delle crisi, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2014, pp 447 e ss. Il Mulino, Bologna, 2014.

BATTISTINI N., PAGANO M., SIMONELLI S., *Systemic risk and home bias in the euro area*, in *European Economy–Economic Papers*, n. 494.

BEBCHUK L., FRIED J., *The Uneasy Case for the Priority of Secured Claims in Bankruptcy*, in *Yale Law Journal*, 105, 1996, pp. 857 ss.

BERTEZZOLO G., *Prevenire nuove crisi finanziarie: la riforma del sistema americano e comunitario in prospettiva globale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1, 83-92.

BOCCUZZI G., *La risposta europea alla gestione delle crisi bancarie: alcune riflessioni critiche*, in *Bancaria*, 4, 2016, pp. 2 ss.

BOCCUZZI G., *Towards a new framework for banking crisis management. The international debate and the italian model*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n. 71, Banca d'Italia, 2011.

BOCCUZZI G., *Rischi e garanzie nella regolazione finanziaria*, Bari, 2006, 83.

BRESCIA MORRA C., *Il diritto delle banche*, Bologna, 2016.

BREUSS F., *European Banking Union: Necessary, but not Enough to Fix the Euro Crisis*, *CESifo Forum 4/2012*, vol. 13, n. 4, disponibile online su [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de), 26.

BRIERLEY P., *The UK Special Resolution Regime for Failing Banks in an International Context*, in *Bank of England Financial Stability Paper*, n. 5, 2009.

BUSCH D., FERRARINI G., *Bail-in and the Financing of resolution within the SRM Framework*, in Busch e Ferrarini (a cura di), *European Banking Union*, Oxford, 2015.

CALELLO P. - ERVIN W. “From bail-out to bail-in”, in *The Economist*, 28 gennaio 2010, disponibile all'indirizzo: [www.economist.com/node/15392186](http://www.economist.com/node/15392186).

CAPIZZI A., CAPPIELLO S., *Prime considerazioni sullo strumento del bail-in: la conversione forzata di debito in capitale*, negli Atti del convegno orizzonti del diritto commerciale 2014, 2014, p. 5, reperibile all'indirizzo [www.orizzontideldirittocommerciale.it/atti-dei-convegni-associativi/2014](http://www.orizzontideldirittocommerciale.it/atti-dei-convegni-associativi/2014).

CAPOLINO O., *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità Rapporto sull'attività di ricerca*, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.regolazioneideimercati.it/sites/default/files/Rapporto%20Capolino%202.pdf>.

CAPOLINO O., *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, 2016, reperibile all'indirizzo [www.regolazioneideimercati.it/regole-mercato](http://www.regolazioneideimercati.it/regole-mercato), p. 7.

CAPOLINO O., COSCIA G., GALANTI E., *La crisi delle banche e delle imprese finanziarie*, in *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, a cura di E. Galanti., in *Trattato diritto economia*, diretto da Picozza e Gabrielli, Padova, 2008, pp. 873 ss.

CAPOLINO O., *Il Testo unico bancario e il diritto dell'Unione Europea*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n. 75, Banca d'Italia, 2014, pp. 53 ss.

CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929-2009)*, Cedam, Padova, 2009.

CAPRIGLIONE F., *Evoluzione normativa ed individuazione delle problematiche dell'ordinamento finanziario*, in *Diritto delle banche degli intermediari finanziari e dei mercati*, a cura di F. CAPRIGLIONE, Bari, 2003, pag.1 ss.

CAPRIGLIONE F., *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994.

CAPRIGLIONE F., *Luci ed ombre nel salvataggio di quattro banche in crisi*. Scritto per il Convegno «Salvataggio bancario e tutela del risparmio», in *Rivista di Diritto Bancario*, 2016, n. 10.

CAPRIGLIONE, *Misure anticrisi tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Torino, 2010.

CAPRIGLIONE, SEMERARO, *Crisi finanziaria e dei debiti sovrani*, Utet, 2012.

CAPRIGLIONE, SEMERARO, *Il Security Market Programme e la crisi dei debiti sovrani. Evoluzione del ruolo della BCE*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2011, I, p. 257 ss.

CARRASCOSA MORALES-DELGADO ALFARO, *El bail-in en la reestructuración bancaria en España*, in *ICE*, n. 874, 2013, p. 81.

CASSESE S., *La nuova architettura europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 79 ss.

CASTALDI G., *Il testo unico bancario: tra innovazione e continuità*, Torino, 1997, pag. 21 ss.

CERA M., *Crisi finanziaria, interventi legislativi e ordinamento bancario*, in *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, a cura di Alpa, Amorosino, Antonucci, Conte, Pellegrini, Sepe, Troiano, Padova, 2010, 1209.

CERRINA FERONI G., Introduzione, in G. Cerrina Feroni (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, Giappichelli, 2011, 2.

CHENNELLS-WINGFIELD, *Bank failure and bail-in: an introduction*, in *Quarterly Bulletin*, 2015 Q3, Bank of England, p. 228.

CIOCCA N., *Riforma delle banche cooperative: riassetti organizzativi e possibili equilibri di potere*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2018, I, 21 ss.

CIRAOLO F., *Il Finanziamento «esterno» delle risoluzioni bancarie*, Cedam, 2018, pag. 64.

CIRAOLO F., *Il processo di integrazione del mercato unico dei servizi finanziari, dal metodo lamfalussy alla riforma della vigilanza finanziaria europea*, in *Il diritto dell'economia*, 2011, 415 ss.

CLAESSENS STIJN, AYHANKOSE M., 2014, *Financial Crises: Explanations, Types, and Implications*, in Claessens, Ayhan Kose, Luc Laeven, F. Valencia (Eds.), *Financial Crises Causes, Consequences, and Policy Responses*, IMF, Washington, D.C., IMF Working Paper, 13/28.

CLAESSENS, KOSE, *Financial Crises Explanations, Types and Implications*, IMF Working Papers, No. 13/28, gennaio 2013.

CLARICH M., *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, Relazione svolta al Convegno *L'ordinamento italiano del mercato finanziario tra continuità e innovazioni*, Modena, 26 ottobre 2012.

CLARICH M., *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'Unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, 2019, I, 32 ss.

COLOMBINI F., CALABRÒ A., *Crisi globale e finanza innovativa*, Utet, Torino, 2009.

COLOMBINI, CALABRÒ, *Crisi finanziarie. Banche e Stati*, Torino, 2011.

COMPORTE C., *L'integrazione dei mercati finanziari europei e la c.d. procedura Lamfalussy*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2004, I, 269 ss.

CORTESE F., *L'insostenibile delicatezza dell'amministrazione per legge. Spunti di riflessione a margine delle vicende che hanno condotto all'approvazione della nuova disciplina*

*sul risanamento e sulla risoluzione degli enti creditizi*, in *Riv. dir. banc.*, 2016, [dirittobancario.it](http://dirittobancario.it).

COSTA C., *La riforma delle società e le banche cooperative*, in *Il nuovo diritto delle società. Liber Amicorum Gian Franco Campobasso*, diretto da Abbadessa e Portale, 4, Torino, 2007, 1119 ss.

DE BIASIO M.C., *Le criticità dell'Unione Bancaria Europea Una prospettiva pubblicistica*, 6 s., disponibile al seguente link: <https://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/fb502e2d-0482-4016-a3af-4ddc33cf5fa6/Paper+De+Biasio.pdf?MOD=AJPERES>.

DENOZZA F., *I conflitti di interesse nei mercati finanziari e il risparmiatore "imprenditore di se stesso"*, in *I servizi del mercato finanziario. In ricordo di Gerardo Santini*, Milano, 2009, 141 ss.

DESARIO V., *Il controllo pubblico sull'ordinamento finanziario*, Bari, 1995, pag. 144.

DETTORI S., ZITO A., *Risparmio (tutela del)*, in G. Greco – M. Chiti (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 1731 ss.

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*, 2015, Fondazione G. Capriglione, parte II, n.4.

DI BRINA L., *Il bail-in (L'influenza del diritto europeo sulle crisi bancarie e sul mercato del credito)*, saggio presentato in occasione della VII Convegno nazionale "Orizzonti del Diritto Commerciale" (Roma, 27-28 febbraio 2016).

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*, 2015, n. 4, Fondazione G. Capriglione, parte II, pag. 219.

DONATO L., ROTONDI Z., SCOGNAMIGLIO A., *La disciplina europea sulle crisi bancarie: dal modello normativo all'impatto per il sistema bancario italiano*, in *Banca Impresa Società*, 2018.

ECCHIA S., BELLONIA A., *La deriva dell'operatività e della regolamentazione delle banche nel contesto delle cause e degli effetti della crisi*, in *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, a cura di V. SANTORO V. e TONELLI E., Milano, 2013, II, pag. 46.

ENRIA A., *The Crisis in Europe, the Impact on Banks and the Authorities' Response*, *Lectio Magistralis*, Università degli Studi di Trento, 2012-2013,

disponibile al seguente link:  
<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/310352/Andrea-Enria---Lectio-MagistralisUniversita--Trento---20-Febbraio-2013.pdf>, p. 3.

ERZEGOVESI L., *Il bail-in e le banche italiane: due visioni e tre risposte concrete*, in *Riv. dir. banc.*, 2016.

FAIA-WEDER DI MAURO, *Cross-Border Resolution of Global Banks*, *SAFE Working Paper Series*, n. 88, 2015, consultabile on line sul sito [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu).

FERONI, FERRARI, *Crisi economico-finanziaria e intervento dello stato: modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2012.

FIENGO, *Il riassetto della disciplina delle banche popolari*, in *Riv. not.*, 2016, I, 234 ss.

GARDELLA A., *Bail-In and the Two Dimension of Burden Sharing*, in *From Monetary Union to Banking Union, on the way to Capital Markets Union. New opportunities for European integration*, ECB Legal Conference, 2015, pp. 205 ss.

GARDELLA A., *Il bail-in e il finanziamento delle risoluzioni bancarie nel contesto del meccanismo di risoluzione unico*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2015.

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, settembre 2017, 9.

GERARD CAPRIO JR., *Financial Regulation after the crisis: how did we get here, and how do we get out?*, *LSE Financial Markets Group Special Paper Series*, 2013, Special Paper 226.

GIAMPIERETTI M., *Art. 47*, in S. Bartole – R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 474 ss.; G.M. SALERNO, *Art. 47*, in V. Crisafulli – L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 318 ss.

GIOVANNI MARIA U., *Il bail-in e i principi della par condicio creditorum e del no creditor worse off*, in *Il diritto dell'economia*, 2018.

GODANO G., *La vigilanza bancaria europea. Problemi e prospettive*, in *Queste istituzioni*, 2009, 29 ss.

GODANO G., *Sviluppi della vigilanza finanziaria europea: il rapporto de Larosière*, in *Queste Istituzioni*, 2010, 17 e ss.

GOODHART C., *Critical Reflections on Bank Bail-ins*, in *Journal of Financial Regulation*, 2015, pp. 3 ss.

GORDON J.N., RINGE W.G., *Bank Resolution in the European Banking Union: A Transatlantic Perspective on What It Would Take*, *University of Oxford Legal Research Paper Series*, n. 18/2014, p. 25 e ss., disponibile online al seguente link: [ssrn.com/abstract=2361347](http://ssrn.com/abstract=2361347).

GUIZZI G., *Il bail-in nel nuovo sistema di risoluzione delle crisi bancarie. Quale lezione da Vienna?*, in *Corriere giuridico*, 2015, pp. 1485 ss.

HAENTJENS M., *Work of International Organizations on Bank Recovery and Resolution: An Overview*, in *Bank Recovery and Resolution*, a cura di M. Haentjens e B. Wessels, L'Aja, 2014, pp. 3 ss.

IELPO F., VARANI D., *I piani di risanamento: finalità e contenuti*, in *Diritto Bancario*, 2015, disponibile al seguente link: <http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/crisi-bancarie/i-piani-di-risanamento-finalita-e-contenuti>.

INZITARI B., BRRD, *bail in, risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. n. 180 del 2015)*, in *Giustizia civile*, 2017, 197 ss.

INZITARI B., BRRD, *Bail in, Risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite*, 13 maggio 2016, p. 28, reperibile all'indirizzo [www.ildirittodegliaffari.it](http://www.ildirittodegliaffari.it).

INZITARI B., BRRD, *Bail in, risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. n. 180 del 2015)*, in *Contratto e impresa*, 2016.

INZITARI B., *La disciplina della crisi nel Testo Unico Bancario*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n. 75, Banca d'Italia, 2014, pp. 121 ss.

IODICE F., *Scheme of arrangement tra raccomandazione della commissione e riforma del regolamento sulle procedure di insolvenza*, in *Fallimento*, 2015, pp. 1093 ss.

KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Garzanti, 2009.

LARISA DRAGOMIR, *European Prudential Banking Regulation and Supervision: The Legal Dimension*, Routledge, 2010, 165.

LAVIOLA S., LOIACONO G., SANTELLA P., *Il nuovo regime europeo di risoluzione delle crisi bancarie: un'analisi comparata dell'applicazione del bail-in*, in *Bancaria*, 2015, 46 ss.

LENER R., *Bail in bancario e depositi bancari fra procedure concorsuali e regole di collocamento degli strumenti finanziari*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2016, I, 288 ss.

LENER R., *Bail-in: una questione di regole di condotta*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 2016.

LENER R., *Bail-in: una questione di regole di condotta? Scritto per il Convegno «Salvataggio bancario e tutela del risparmio»*, in *Rivista di Diritto Bancario*, 2016, n. 9.

LUGARESI S., *La risoluzione delle crisi bancarie: bail-in e Resolution Planning*, in FCHub, 2016.

MACCARONE, *Il ruolo e l'ambito di intervento dei DGS e dei fondi di risoluzione nelle crisi bancarie*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2015.

MACCHIATI A., *L'interesse pubblico nella regolamentazione finanziaria. Lezioni della recente crisi e problemi aperti*, in *Mercato concorrenza regole*, 2009, 2, 223-248.

MACCHIATI A., *Perché l'Italia cresce poco*, Bologna, Il Mulino, 2016, 15.

MANCINI M., *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia, disponibile al seguente link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2013-0073/index.html>,7.

MASERA, *La crisi globale: finanza, regolazione e supervisione alla luce del rapporto De Larosière*, in *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, Padova, 2010, II, p. 1121.

MATERA P., *Appunti (e spunti comparatistici) in tema di accordi di sostegno finanziario all'interno del gruppo bancario*, in *Riv. trim. dir. econ.*, supplemento 1/2017, 1 ss.

MATTEI GENTILI M., *Il bail in: una risposta sbagliata ai dissesti bancari*, in *Banca impresa società*, 2017, 23 ss.

MERUSI F., *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1980, 153 ss.

MICOSSI M., *Assonime, Circolare n. 32 del 24 novembre 2015. La riforma delle banche popolari*, in *Riv. Not.*, 2015, 1120 ss.

MICOSSI S., BRUZZONE G., CASSELLA M., *Bail-in Provisions in State Aid and Resolution Procedures: Are they consistent with systemic stability?*, in CEPS Policy Brief, p. 5, disponibile all'indirizzo [www.ceps.eu/book/bail-provisions-state-aid-and-resolution-procedures-are-they-consistent-systemic-stability](http://www.ceps.eu/book/bail-provisions-state-aid-and-resolution-procedures-are-they-consistent-systemic-stability).

MICOSSI S., BRUZZONE G., CASSELLA M., *Fine-tuning the use of bail-in to promote a stronger EU financial system*, in CEPS Special Report, n. 136, aprile 2016, p. 13, reperibile all'indirizzo [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu).

MILANI C., *Alle radici della crisi finanziaria: origini, effetti e risposte*, EGEA, Milano, 2015.



MOLONEY N., *EU financial market regulation after the global financial crisis: "more Europe" or more risks"?*, in *Common market law review*, 2010.

NIGRO A., *Il nuovo ordinamento bancario e finanziario europeo: aspetti generali*, in *Giur. comm.*, I, 2018, 181 ss.

ONADO, *Il banchiere di ferro oggi: mi spezzo ma non mi piego (alle regole)*, in *Merc. conc. reg.*, 2011, n. 3, p. 508.

OPPO, *Le banche cooperative fra riforma della cooperazione e legislazione speciale*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, I, 751 ss.

PAGLIERINI M., SCIASCIA G., *Prevenzione e gestione armonizzata delle crisi bancarie nell'Unione europea – uno sguardo d'insieme*, in *Le società*, 8-9/2015.

PEZZUTO A., *Crisi finanziarie, ri-regolamentazione del sistema finanziario e impatto della crisi globale sull'economia italiana*, in *Mondo banc.*, 2012, n. 1.

PEZZUTO, *La crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro*, in *Dirigenza bancaria*, 2013, 159 ss.

PINI O., *La precettività del valore del risparmio nella tutela del risparmiatore o «consumatore di servizi finanziari»*, in *AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2019, 1.

PISANI-FERRY J., SAPIR A., VÈRON N., WOLFF G.B., *What Kind of European Banking Union?*, Bruegel Policy Contribution, n. 2012/12, disponibile al seguente link: [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu), p. 3.

POLICARO G.A., *Le nuove forme di risanamento delle banche: a chi i vantaggi del bail in?* in *Il nuovo diritto delle Società*, 2018, 363 ss.

PORTALE G.B., *Dalla 'Pietra del vituperio al 'bail-in'*, in *Riv. dir. comm.*, 2017, I, 21 ss.

POSNER, *A Failure of Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2009.

PRESTI G., *Il bail-in*, in *Banca, Impresa, Società*, 2015, pp. 339 ss.

PRESTI G., *Le banche cooperative e la riforma del diritto societario*, in *Società*, 2005, 8 ss.

PRESTI, *Mezzi e fini nella nuova regolazione finanziaria*, in *Banca, borsa, tit.cred.*, 2010, n. 2, p. 208.

RECALDE-CASTELLS, *Crisi ed efficacia dei controlli sui mercati finanziari. Riflessioni sugli effetti della crisi nella regolazione del sistema finanziario*, in *Riv. dir. soc.*, 2010, 1, pt. 3, 237-254.

REINHART C. - ROGOFF K., *This time is different: eight centuries of financial folly*, 2009, Princeton, Princeton University Press.

RICCIARDIELLO, *La riforma delle banche popolari nella legge di conversione del d.l. 24 gennaio 2015 n. 3 tra capitalismo ed esigenze di vigilanza uniforme*, in *Banca, impr., soc.*, 2016, 141 ss.

RISPOLI FARINA M., *La disciplina europea di soluzione delle crisi bancarie. L'attuazione nell'ordinamento italiano. Profili Problematici*, in M. Rispoli Farina, A. Sciarrone, E. Tonelli (a cura di) *Regole e Mercato*, TOMO II, Giappichelli Torino 2017, p. 3 ss.

RIZZI A., VINCIONI A., *La nuova regolamentazione finanziaria nell'Unione Europea: il modello Lamfalussy*, in *Dirigenza bancaria*, 2005, 19 ss.

ROSSANO D., *Nuove strategie per la gestione delle crisi bancarie: il bail-in e la sua concreta applicazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 3 Sup.

RULLI E., *"Dissesto", "risoluzione" e capitale nelle banche in crisi*, 2016, paper consultabile on line sul sito [www.orizzontideldirittocommerciale.it](http://www.orizzontideldirittocommerciale.it).

RULLI E., *Prevenire l'insolvenza. Dal salvataggio pubblico alla risoluzione bancaria: rapporti con i principi della concorsualità e prime esperienze applicative*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2015, n. 3.

SACCOMANNI F., *L'Unione Europea di fronte alla crisi globale: le implicazioni per le banche, la finanza e la politica economica, intervento agli EU Berliner Gespräche*, Berlino, 8 febbraio 2011.

SALMONI F., *Crisi bancarie e incostituzionalità del bail-in*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, 285 ss.

SANDEI C., *Il bail-in tra diritto dell'insolvenza e diritto dell'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, 880 ss.

SANTELLA P., LAVIOLA S., LOIACONO G., *Il nuovo regime europeo di risoluzione delle crisi bancarie: un'analisi comparata dell'applicazione del bail-in*, in *Bancaria*, 2015, n. 9.

SANTONI G., *Tre interrogativi sull'operazione di salvataggio delle quattro banche. Scritto per il Convegno «Salvataggio bancario e tutela del risparmio»*, in *Rivista di Diritto Bancario*, 2016, n. 11.

SAPELLI, *La crisi economica mondiale. Dieci considerazioni*, Bollati Boringhieri, 2008.

SAVONA, *Il governo dell'economia globale*, Venezia, 2009.

- SBRESCIA, *Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale*, in *Riv. giur. del Mezz.*, 2011, 3, 671 ss.
- SCHELO S., *Bank Recovery and Resolution*, Wolter Kluwers, 2015.
- SCIASCIA G., *I profili pubblicistici del credito tra dimensione nazionale e innovazioni sovranazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 426 ss.
- SFAMENI P., GIANNELLI A., *Diritto degli intermediari e dei mercati finanziari*, Milano, 2013, pag. 24.
- SIROTTI GAUDENZI E., *Il Bail in. Il recepimento della direttiva europea 2014/59/UE*, Padova, 2016.
- SPINA E., BIKOULA G., *Dal bail-out al bail-in. La BRRD e il quadro di prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi nell'Unione Bancaria*, 2015.
- STANGHELLINI L., *D.lgs. 180 e 181 del 16 novembre 2015: le nuove regole sulle crisi bancarie*, in *Il quotidiano giuridico*, dicembre 2015.
- STANGHELLINI L., *La disciplina delle crisi bancarie: la prospettiva europea*, in *Aa. Vv., Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, Banca d'Italia, n. 75, marzo 2014.
- STANGHELLINI L., *La gestione delle crisi bancarie*, in *Ricerche giuridiche*, 2015, p. 324.
- STANGHELLINI L., *La gestione delle crisi bancarie. La tradizione italiana e le nuove regole europee*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 4 - num. 2 - dicembre 2015, 316.
- SUPINO, *Soggettività bancaria assetti patrimoniali regole prudenziali*, Milano, 2017, 91, che fa a propria volta riferimento allo scritto di HUERTAS, NIETO, *A game changer. The EU banking recovery and resolution directive*, disponibile al seguente link: su [voxeu.org](http://voxeu.org).
- TORCHIA L., *Unione bancaria: un approccio continentale?* in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 11 ss.
- VATTERMOLI D., *Il bail-in*, in Chiti-Santoro, *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016, p. 517.
- VATTERMOLI D., *Introduzione ai 'Principles on Bail-in Execution'*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2018, II, 113 ss.
- VELLA, *Il rischio, questo sconosciuto*, in *AGE*, 2009, n. 1, p. 161 ss.
- VISCO, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea*, in *Mondo bancario*, 2013, 3 ss.