

BANCA E MERCATI

I28

• Giuseppe Boccuzzi •

# L'Unione Bancaria europea

Nuove istituzioni e regole di vigilanza  
e di gestione delle crisi bancarie

# Sommario

<b>Prefazione</b>	<b>9</b>
<b>Introduzione e sintesi</b>	<b>13</b>
<b>1. La crisi finanziaria e il progetto di Unione Bancaria</b>	<b>29</b>
1.1 La debolezza del quadro normativo-istituzionale di gestione delle crisi bancarie prima della crisi finanziaria	29
1.2 I primi timidi (e faticosi) tentativi di regolazione europea dell'insolvenza bancaria	30
1.3 La risposta alla crisi finanziaria: il progetto di Unione Bancaria	36
<b>2. Il primo pilastro dell'Unione Bancaria: il Meccanismo di Vigilanza Unico</b>	<b>41</b>
2.1 Le tappe dell'evoluzione della vigilanza bancaria in ambito europeo	41
2.1.1 La prima fase: la riforma delle procedure di regolamentazione (il sistema Lamfalussy) e la logica della collaborazione e del coordinamento nella supervisione bancaria	42
2.1.2 La seconda tappa: il rafforzamento della cooperazione internazionale e la creazione di organismi di vigilanza europei secondo il progetto De Larosière	46
2.1.3 Il punto di arrivo: l'accentramento delle funzioni di vigilanza (il Meccanismo di Vigilanza Unico)	50
2.2 Il Meccanismo di Vigilanza Unico: i profili giuridici e istituzionali	51
2.2.1 Il riparto delle competenze tra BCE e Autorità di vigilanza nazionali	52
2.2.2 Il tema del potenziale conflitto di interessi tra la funzione di vigilanza e la politica monetaria. L'indipendenza e la separazione	57
2.2.3 I rapporti con l'EBA (European Banking Authority)	60
2.2.4 L'organizzazione della vigilanza condivisa	62
2.2.5 La fase preparatoria del SSM	64
2.2.6 Il ruolo della BCE nella gestione delle crisi bancarie	65

<b>3. La riforma europea delle regole di gestione delle crisi bancarie: la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche</b>	<b>71</b>
3.1 Le nuove regole europee di gestione delle crisi	71
3.2 La costituzione di Autorità di risoluzione nazionali	73
3.3 Un rilevante elemento innovativo: il trattamento delle crisi dei gruppi <i>cross-border</i> . L'istituzione di collegi di risoluzione	74
3.4 Un nuovo approccio strategico: verso una visione completa e integrata per fronteggiare i fenomeni di crisi	77
3.4.1 Le misure di preparazione e di prevenzione	78
3.4.1.1 I piani di risanamento ( <i>recovery plans</i> )	79
3.4.1.2 I piani di risoluzione ( <i>resolution plans</i> )	84
3.4.2 L'intervento precoce ( <i>early intervention</i> )	89
3.4.2.1 La definizione dei presupposti oggettivi ( <i>triggers</i> ) per l'intervento	90
3.4.2.2. La scelta degli strumenti di <i>early intervention</i>	91
3.4.3 La risoluzione ( <i>resolution</i> )	93
3.4.3.1 In particolare, sui presupposti oggettivi dell'azione di risoluzione	97
3.4.3.2 I poteri dell'Autorità di risoluzione	99
3.4.3.3 Gli strumenti di risoluzione	103
A) Le soluzioni <i>going concern</i> (la cancellazione dei debiti e la loro conversione in capitale - <i>bail-in</i> )	105
B) Le soluzioni <i>gone concern</i>	115
B1) La vendita dell'attività d'impresa ( <i>sale of business</i> )	116
B2) La costituzione di una banca-ponte ( <i>bridge-bank</i> )	117
B3) La separazione <i>bad bank-good bank</i>	119
3.4.3.4 Gli strumenti di stabilizzazione pubblica	120
3.4.3.5 Le salvaguardie per i terzi	122
3.4.4 La liquidazione	125
3.5 Il finanziamento della risoluzione. La costituzione del fondo di risoluzione ( <i>bank resolution fund</i> - BRF)	127
3.5.1 Il <i>funding</i> del fondo di risoluzione	128
3.5.2 L'utilizzo del fondo di risoluzione	132
3.5.3 L'intervento dei sistemi di garanzia dei depositi nella risoluzione	132
3.5.4 Il ricorso all'European Stability Mechanism (ESM)	135
3.6 Una sfida per il futuro: l'armonizzazione dei regimi di insolvenza	137
<b>4. Il secondo pilastro dell'Unione Bancaria: dalle Autorità di risoluzione nazionali al Meccanismo Unico di Risoluzione delle crisi (Single Resolution Mechanism)</b>	<b>143</b>
4.1 Il percorso normativo verso la centralizzazione della gestione delle crisi	143
4.2 L'attribuzione dei compiti di Autorità Unica di Risoluzione. La base giuridica	145

4.3	Il meccanismo decisionale della risoluzione: un sistema farraginoso, ma forse inevitabile	147
4.4	La costituzione di un Fondo unico di risoluzione delle crisi	150
4.4.1	La dotazione finanziaria e il meccanismo di alimentazione del Fondo unico di risoluzione	152
4.4.2	L'accordo intergovernativo sull'accentramento delle risorse dei fondi nazionali nel Fondo unico di risoluzione	154
4.4.3	Il meccanismo di contribuzione al Fondo	156
4.4.4	Il rapporto tra il SRF e i sistemi di garanzia dei depositi	157
<b>5.</b>	<b>Il terzo pilastro dell'Unione Bancaria: lo schema unico di garanzia dei depositi</b>	<b>159</b>
5.1	L'origine e l'evoluzione dei sistemi di garanzia dei depositi in Italia	159
5.2	La direttiva 94/19/Ce	161
5.3	I principali aspetti della disciplina dei sistemi di garanzia	162
5.3.1	Le banche partecipanti e la natura giuridica dei sistemi di garanzia	162
5.3.2	Il livello di copertura	163
5.3.3	Gli interventi	164
5.3.4	I rapporti con l'Autorità di vigilanza	166
5.3.5	Il finanziamento dei sistemi	168
5.4	La riforma della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi: dall'armonizzazione minima all'armonizzazione massima (una componente fondamentale del <i>single rule book</i> )	169
5.4.1	Il processo di riforma e le linee generali dell'intervento normativo	169
5.4.2	I tratti salienti della riforma	171
5.4.2.1	L'oggetto della garanzia, le procedure e i tempi del rimborso	171
5.4.2.2	Lo <i>stress testing</i> dei sistemi di garanzia	175
5.4.2.3	Il meccanismo di finanziamento	176
5.4.2.4	L'uso dei fondi dei sistemi di garanzia	179
5.4.2.5	I sistemi di tutela istituzionale	184
5.4.2.6	La collaborazione e lo scambio di informazioni tra DGS e altre Autorità nell'ambito della <i>safety net</i>	185
5.4.2.7	La cooperazione <i>cross-border</i>	186
<b>6.</b>	<b>Crisi bancarie e aiuti di Stato</b>	<b>189</b>
6.1	Le regole generali in tema di aiuti di Stato	189
6.2	La disciplina speciale del settore finanziario	190
6.3	La Comunicazione della Commissione Ue del 2013	191
6.3.1	Il principio del <i>burden sharing</i> e la necessità di un piano di ristrutturazione della banca	192
6.3.2	La ricapitalizzazione e le misure a fronte di attività deteriorate	193

L'Unione Bancaria europea

6.3.3	Le garanzie e il supporto di liquidità	195
6.3.4	Gli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi	196
6.3.5	Gli aiuti alla liquidazione delle banche	197
6.4	Le prospettive dell'azione comunitaria: l'obiettivo della crescita	198
<b>7.</b>	<b>Il recepimento delle nuove regole nell'ordinamento italiano</b>	<b>201</b>
7.1	La delicata opera di innesto delle nuove norme nel consolidato quadro normativo di gestione delle crisi: l'individuazione della più appropriata <i>sedes materiae</i>	201
7.2	L'individuazione dell'Autorità di risoluzione	202
7.3	I principi e gli obiettivi dell'azione di risoluzione	204
7.4	L'ampiezza e l'utilizzo degli strumenti: la flessibilità della direttiva e gli spazi di discrezionalità lasciati agli Stati membri. La combinazione tra vecchi e nuovi istituti	204
7.5	Le misure di tutela a favore dei soggetti incisi dalla risoluzione	209
7.6	Le scelte in materia di sistemi di garanzia dei depositi	211
	<b>Acronimi</b>	<b>215</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>217</b>

# Prefazione

A seguito delle numerose insolvenze bancarie verificatesi nel corso della crisi finanziaria del periodo 2007-2009 e delle gravi conseguenze che ne sono derivate sui sistemi finanziari e sulle economie reali dei Paesi occidentali, la riforma dei sistemi di gestione delle crisi bancarie, insieme a quella della supervisione bancaria, è al centro degli interventi di ri-regolazione del sistema bancario, allo scopo di rimediare alle profonde carenze poste in luce da detti eventi patologici. L'obiettivo dei *policy makers* è di dar vita a un più solido ed efficace quadro normativo e istituzionale europeo, che va sotto il nome di Unione Bancaria: un progetto di ampia portata, mirante a realizzare una soluzione strutturale alle frammentazioni e alle distorsioni dei sistemi bancari europei, che tuttora ostacolano la creazione di un effettivo mercato unico dei servizi finanziari. Un progetto, quindi, coerente con l'evoluzione dei mercati e degli intermediari, dei rischi e delle interconnessioni esistenti tra i vari soggetti finanziari, forieri di fenomeni di contagio.

Invero, il dibattito e le iniziative per una riforma complessiva della regolamentazione bancaria e della gestione delle insolvenze bancarie erano iniziati ancor prima che cominciassero a manifestarsi i fenomeni di turbolenza finanziaria, essendo da tempo avvertita la dicotomia esistente tra l'internazionalizzazione degli intermediari e dei mercati e una struttura ordinamentale ancora saldamente ancorata a una dimensione nazionale. In qualche misura, il senso di quello che sarebbe potuto accadere e le conseguenti disfunzioni che ne sarebbero potute derivare sul piano della gestione delle situazioni di patologia bancaria erano stati chiaramente previsti. E così è stato con il caso della *Lehman Brothers*, la prima banca di dimensioni sistemiche "lasciata fallire" dalle autorità americane, con i gravi effetti distruttivi e disgregativi che tutti conosciamo, destinata a portare con sé i numerosi interrogativi sollevati in questi anni sul perché sia stata l'unica realtà insolvente abbandonata al proprio destino, in un contesto di generalizzato ricorso ai salvataggi bancari realizzati con denaro dei contribuenti. Domande rimaste sino a oggi senza risposte convincenti<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una spiegazione di quanto accaduto in quei giorni, nel "week-end" del 13 e 14 settembre del 2008, si rinvia a D. Smith, *The age of instability. The Global Financial Crisis and What Comes Next*, Profile Books Ltd., 2010; A.R. Sorkin, *Too Big to Fail. The inside story of How Wall Street and Washington Fought to Save the Financial System - and Themselves*, Penguin Group, 2009; Mc Donald-Robinson, *A Colossal Failure of Common Sense: The Inside Story of the Collapse of Lehman*

Nel 2011, nel pieno di nuove difficoltà e turbolenze finanziarie, alimentate dall'intreccio perverso tra rischi bancari e rischi sovrani, ho pubblicato sui *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*<sup>2</sup> un ampio lavoro monografico dedicato al tema delle crisi bancarie, alla luce dei gravi dissesti verificatisi negli Stati Uniti e in Europa e dei nuovi fenomeni di crisi che si andavano manifestando. Avevo analizzato le cause e le forme di manifestazione del complesso fenomeno della patologia bancaria e le soluzioni straordinarie individuate nei vari ordinamenti per porvi rimedio. Sotto quest'ultimo profilo, rileva un dato comune: le insolvenze bancarie sono state fronteggiate attraverso l'intervento pubblico di salvataggio (*bail-out*), con l'utilizzo di molteplici modalità operative (ricapitalizzazioni, programmi di *assets relief*, nazionalizzazioni, rilascio di garanzie, creazione di *bad banks* di sistema in cui sono confluiti gli attivi deteriorati) e, quindi, con l'imputazione dei costi dei dissesti ai bilanci statali e, in ultima istanza, ai contribuenti.

All'epoca, il processo di riforma del sistema finanziario era già avviato negli Stati Uniti e in Europa; alcuni Paesi avevano già realizzato profondi cambiamenti; molte delle regole e degli istituti che ora sono in via di attuazione nell'ambito dell'Unione Bancaria erano in fase di elaborazione teorica; data la loro complessità, se ne studiavano contenuti e implicazioni. Nel frattempo, le soluzioni regolamentari e organizzative volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento internazionale per la supervisione e la gestione delle crisi dei gruppi bancari cross-border si rivelavano inadeguati.

La preoccupazione di fondo dei *policy makers* non era solo quella di arricchire lo strumentario per fronteggiare situazioni di crisi; era anche quella di individuare istituti e strumenti idonei a evitare per il futuro il ripetersi di fenomeni patologici di carattere sistemico. L'impostazione politica e strategica era orientata a realizzare un intervento di ampia portata, mirante sia a rafforzare il momento della prevenzione della crisi (attraverso regole prudenziali più stringenti e controlli di vigilanza più penetranti) sia a rivedere profondamente le regole e le modalità di gestione delle crisi. A livello europeo erano state avviate specifiche iniziative legislative.

Il titolo del volume (*Towards a new framework for banking crisis management*) intendeva esprimere il senso di un processo di cambiamento appena avviato, i cui contenuti concreti erano appena delineati e i tempi di realizzazione non programmabili, considerati la oggettiva complessità della materia, la estrema eterogeneità degli assetti istituzionali e normativi dei paesi europei, i differenti modelli e prassi seguiti. Non mancava una certa dose di scetticismo nel guardare alle prospettive, in parte alimentata dalle difficoltà sperimentate in passato, in particolare negli anni novanta del secolo scorso, per ricercare un *framework* comune di gestione delle crisi bancarie, iniziative poi sfociate nella mol-

---

*Brothers*, Crown Business, New York, 2010; V. Acharya, M. Richardson, *Causes of the Financial Crisis*, *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, Vol. 21, Issue 2-3, 2009. Da ultimo, T.F. Geithner, *Stress Test. Reflecting on Financial Crises*, Crown Publishers, 2014.

<sup>2</sup> G. Boccuzzi, "Towards a New Framework for Banking Crisis Management. The International Debate and the Italian Model", in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, novembre 2011.

to blanda direttiva sul risanamento e la liquidazione delle banche, che lasciava a ciascun Paese le proprie regole e i propri strumenti.

Anche il capitolo conclusivo del volume (*Where are we going?*) rifletteva pienamente il medesimo approccio, espressione di un atteggiamento in parte critico sui possibili approdi delle iniziative in atto, unito anche a una certo pessimismo sulla reale volontà e capacità da parte dei governi di realizzare nel breve termine un autentico processo di riforma.

Gli eventi successivi hanno in parte consentito di superare dubbi e atteggiamenti critici, avendo le autorità europee preposte alla regolazione del sistema finanziario dimostrato una determinazione senza precedenti nell'intervenire per "riparare i guasti" provocati dalla crisi finanziaria e dall'assenza di una adeguata regolamentazione; e ciò nonostante non siano mancati nel corso dei lavori di riforma impostazioni differenti su alcuni snodi essenziali, che sino alla fine hanno formato oggetto di discussione e hanno richiesto soluzioni di compromesso. Ciò è accaduto soprattutto quando si è trattato di decidere la messa in comune di risorse finanziarie per la gestione delle crisi (fondo unico europeo di risoluzione, sistema unico di assicurazione dei depositi, *European Stability Mechanism*). Si può sostenere oggi che tutto è in movimento a livello di strutture europee e nazionali per realizzare gli obiettivi indicati.

Rimangono, tuttavia, interrogativi sulla completezza delle misure adottate; in particolare, ci si domanda se esse siano tali da esaurire la risposta ai problemi strutturali posti dalla crisi finanziaria e da altre che in futuro potranno verificarsi, perché nessun apparato normativo o assetto di supervisione, per quanto efficaci, possono essere in grado di evitare fenomeni di insolvenza bancaria, a motivo della numerosità delle variabili, interne ed esterne, che possono determinare situazioni patologiche, ivi inclusi i comportamenti degli operatori e gli errori dei regolatori. È stato davvero posto un argine agli "eccessi" della finanza che sono stati alla base del *turmoil* che pochi anni fa ha scosso il sistema finanziario globale? Sono state affrontate tutte le cause di fondo? Le nuove regole sono davvero selettive, nel senso che vanno a incidere sugli operatori a maggiore rischio sistemico, o stanno interessando tutti gli intermediari, indiscriminatamente, piccoli e grandi, con modelli di *business* tradizionali e speculativi?

Il presente lavoro costituisce la continuazione dell'analisi e degli approfondimenti contenuti nel volume del 2011; esso è volto a indagare i molteplici profili innovativi del quadro normativo europeo venuto ora a definizione con l'approvazione dei regolamenti, delle direttive e della normativa tecnica in corso di emanazione che disciplinano la materia della prevenzione e gestione delle crisi bancarie. La direzione del cambiamento è chiara; il processo riformatore indica le tappe del percorso da seguire per modificare istituzioni, regole e strumenti di intervento per prevenire e risolvere i fenomeni della patologia bancaria, pur nella gradualità della sua attuazione.

Ne emerge un quadro d'insieme dei cambiamenti normativi e istituzionali, degli obiettivi, degli strumenti e dei riflessi sui vari attori, pubblici e privati, europei e nazionali, coinvolti nella materia.

L'analisi è focalizzata sul nuovo sistema di gestione delle crisi bancarie, ma essa parte – inevitabilmente – dalla materia che ne costituisce il presupposto im-

prescindibile, la regolamentazione e supervisione bancaria, considerato che gli interventi realizzati sui sistemi di gestione delle crisi sono resi possibili dalla parallela e contestuale riforma degli assetti della supervisione bancaria. Nel nuovo modello la vigilanza bancaria e il *crisis management* si svolgono allo stesso livello: quello europeo; e non poteva che essere così. Diversamente, si sarebbe assistito a una dicotomia tra la responsabilità della supervisione, incardinata a livello europeo, e la gestione delle crisi su base nazionale, con gravi distorsioni nei processi decisionali e difficoltà nella realizzazione degli interventi (come osservato, *banks will no longer be European in life but national in death*).

La portata dell'intervento riformatore in atto è ampia; essa investe l'architettura istituzionale della supervisione bancaria e della gestione delle crisi, i poteri delle autorità, gli strumenti dell'azione amministrativa, con implicazioni rilevanti su vari profili di diritto commerciale e fallimentare, sui diritti soggettivi e sulla tutela giurisdizionale di essi.

L'impatto sull'ordinamento bancario italiano è significativo, in quanto la disciplina della gestione delle crisi occupa una parte rilevante del diritto bancario. Spero che il presente contributo serva a fornire a quanti sono interessati alla materia, operatori, studiosi, studenti delle discipline della banca e della finanza, una visione delle principali caratteristiche dei vari istituti giuridici e delle istituzioni nati con la riforma della regolamentazione bancaria; l'intento è di offrire spunti per ulteriori e più approfondite riflessioni per la sistemazione teorica del nuovo quadro normativo europeo, a mio avviso destinato a durare a lungo, come tutte le grandi riforme che seguono a sconvolgimenti rilevanti nella vita economica e sociale. E questo, ovviamente, ... fino alla prossima crisi.

Il presente lavoro si articola in una parte introduttiva e di sintesi, volta a delineare il *background* e i passaggi fondamentali delle tematiche affrontate nel volume, e in sette capitoli. Il capitolo 1 illustra le carenze del quadro regolamentare prima della crisi finanziaria e le varie tappe del processo evolutivo della supervisione e della gestione delle crisi bancarie in reazione alla crisi finanziaria, fino al punto di arrivo dell'Unione Bancaria europea. Il capitolo 2 delinea la nuova architettura della vigilanza bancaria europea: il Meccanismo di Vigilanza Unico, con l'accentramento dei poteri di vigilanza nella BCE. Il capitolo 3 analizza il nuovo *framework* legale di gestione delle crisi bancarie, basato su un sistema di istituti e strumenti armonizzato a livello europeo. Il capitolo 4 esamina il nuovo assetto istituzionale di gestione accentrata a livello europeo delle crisi bancarie, il Meccanismo Unico di Risoluzione. Il capitolo 5 illustra le innovazioni apportate dalla nuova direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi, improntate ad armonizzazione massima della materia. Il capitolo 6 esamina la nuova disciplina degli aiuti di Stato applicabile al settore bancario. Il capitolo 7 affronta il tema delle modalità e delle problematiche del recepimento del nuovo quadro normativo di gestione delle crisi nell'ordinamento italiano.

Vorrei concludere questa breve presentazione rivolgendo un sentito ringraziamento al prof. Riccardo De Lisa e alla dott.ssa Manuela De Cesare, con i quali mi sono confrontato su molte tematiche affrontate in questo lavoro, ricevendo utili commenti.

## L'Unione Bancaria europea

A seguito della crisi finanziaria e delle gravi conseguenze che ne sono derivate sui sistemi finanziari e sulle economie reali dei Paesi occidentali, la riforma dei sistemi di gestione delle crisi bancarie, insieme a quella della supervisione bancaria, è al centro degli interventi di ri-regolazione del sistema bancario, allo scopo di rimediare alle profonde carenze poste in luce dagli eventi patologici occorsi. L'obiettivo dei *policy makers* è di dar vita a un più solido ed efficace quadro normativo e istituzionale europeo, che va sotto il nome di Unione Bancaria: un progetto di ampia portata, mirante a realizzare una soluzione strutturale alle frammentazioni e alle distorsioni dei sistemi bancari europei, che tuttora ostacolano la creazione di un effettivo mercato unico dei servizi finanziari. La portata dell'intervento riformatore in atto è ampia; essa investe l'architettura istituzionale della supervisione bancaria e della gestione delle crisi, i poteri delle autorità, gli strumenti dell'azione amministrativa, con implicazioni rilevanti su vari profili di diritto commerciale e fallimentare, sui diritti soggettivi e sulla tutela giurisdizionale di essi. Il presente lavoro è volto a indagare i molteplici profili innovativi del nuovo quadro normativo europeo che disciplina la materia della prevenzione e gestione delle crisi bancarie. Ne emerge un quadro d'insieme dei cambiamenti normativi e istituzionali, degli obiettivi, degli strumenti e dei riflessi sui vari attori, pubblici e privati, europei e nazionali, coinvolti nella materia.

L'analisi è focalizzata sul nuovo sistema di gestione delle crisi bancarie, ma essa parte – inevitabilmente – dalla materia che ne costituisce il presupposto imprescindibile, la regolamentazione e supervisione bancaria, considerato che gli interventi realizzati sui sistemi di gestione delle crisi sono resi possibili proprio dalla parallela e contestuale riforma degli assetti della supervisione bancaria. Nel nuovo modello la vigilanza bancaria e il *crisis management* si svolgono allo stesso livello; quello europeo. Diversamente, si sarebbe assistito a una dicotomia tra la responsabilità della supervisione, incardinata a livello europeo, e la gestione delle crisi su base nazionale, con gravi distorsioni nei processi decisionali e difficoltà nella realizzazione degli interventi.

Il volume serve quindi a fornire a operatori, studiosi, studenti delle discipline della banca e della finanza, una visione delle principali caratteristiche dei vari istituti giuridici e delle istituzioni nati con la riforma della regolamentazione bancaria; l'intento è di offrire spunti per ulteriori e più approfondite riflessioni per la sistemazione teorica del nuovo quadro normativo europeo, destinato a durare a lungo, come tutte le grandi riforme che seguono a sconvolgimenti rilevanti nella vita economica e sociale.

### • Collana Banca e Mercati •

*La Collana è dedicata principalmente a due filoni: la gestione delle istituzioni finanziarie e il funzionamento dei mercati mobiliari.*

*Di questi temi affronta essenzialmente i contenuti applicativi, senza rinunciare al rigore dell'indagine e del metodo, proponendo contributi di immediata utilità pratica per la professione bancaria e finanziaria.*

*La Collana è articolata in 5 serie tematiche:*



€ 30,00 200008260



MANUALI



SAGGI



STRUMENTI



MATERIALI



OSSERVATORI